

### Global risks: eine Bestandsaufnahme

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Freie Universität Berlin, Osteuropa-Institut Abt. Politik. (2001). *Global risks: eine Bestandsaufnahme*. (Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik, 35). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-440214>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Klaus Segbers / Conny Beyer (Hg.)

***Global Risks***

**Eine Bestandsaufnahme**

**35**<sub>/2001</sub>

Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts

der Freien Universität Berlin

**Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft**

---

**Klaus Segbers / Conny Beyer (Hg.)**

**Global Risks**

**Eine Bestandsaufnahme**

---

Heft 35/2001

© 2001 by Klaus Segbers; Conny Beyer (Hg.)  
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin  
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft  
Herausgeber: Klaus Segbers  
Redaktion: Conny Beyer

ISSN 1434 – 419X

Einführung .....	7
Risikobereiche .....	7
Struktur des Arbeitspapiers .....	7
Risiken als Objekt von Politikwissenschaft .....	8
Globale Risiken in Theorie und Themen, eine Einleitung .....	10
1. Die Sozialwissenschaften auf der Spur des Risikos .....	10
2. <i>Global Risks</i> als Forschungsfeld und Paradigma .....	11
Teil I: <i>Global Risks</i> – Risikofelder .....	14
Neue Kriege .....	14
1. Alte Kriege .....	14
2. Wandel der Konflikte .....	15
3. Neue Kriege .....	16
4. Interventionsmöglichkeiten: klassische Intervention, Fatalität und <i>Cosmopolitan Approach</i> .....	17
5. Bewertung des Risikos .....	20
Globale Risiken der Demographie, Wirtschaft und sozialen Verwerfungen .....	20
1. Globale Trends der Demographie .....	20
2. Wirtschaftliche Trends und globale Risiken .....	22
3. Risiken von sozialen Verwerfungen .....	24
4. Fazit .....	26
Energie, Klima und Umwelt .....	27
1. Zukunft der Energie .....	27
2. Globalisierung von Umweltrisiken .....	29
3. Der globale Klimawandel .....	30
4. Zerstörung der Atmosphäre .....	32
5. Politische Strategien .....	32
Aids als Parameter eines globalen Systems .....	34
1. Eine Bedrohung in Zahlen .....	34
2. Wie kommt der globale Bezug zustande? .....	34
3. Unterschiedliche Perzeptionen und ihre Folgen .....	35
4. Wie greift Aids in die Stabilität der betroffenen Länder ein? .....	36
5. Risikodiffusion: Wer wird bedroht? .....	37
6. Was bringt die Zukunft? .....	37
Wissen ist Macht. Nichtswissen macht nichts? .....	38
1. <i>Today's technologival transformations are intertwined with another     transformation – globalization - and together they are creating the network     age.</i> .....	39
2. <i>Technology can be a tool for - not only a reward of – development</i> .....	40
3. <i>There is no such thing as the digital divide: there is only the traditional     divide digitally reproduced</i> .....	44

Cyberterrorismus: Virtuelle Verbrechen, reale Risiken?.....	45
1. Infrastrukturen und Informationstechnologie.....	45
2. Entwicklung des Terrorismus.....	48
3. Cyberterrorismus, Terrorismus im Netz.....	49
4. Cyberterrorismus – reale Bedrohung oder Hysterie? .....	51
Flows: Güter- und Kapitalströme .....	53
1. Die zunehmende Intensivierung internationaler Güter- und Kapitalströme .....	53
2. Welche Faktoren ermöglichen die internationalen Güter- und Kapitalströme?.....	54
3. Die Akteursstruktur der neuen globalen Ökonomie .....	56
4. Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf die globalen Güter- und Kapitalströme .....	57
5. Fazit .....	58
Die Risiken globaler Medienströme .....	59
1. Medienströme als Analyseobjekt in den Internationalen Beziehungen.....	60
2. Die Risiken globaler Medienströme .....	61
3. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten .....	64
Die Konstruktion von Identität: <i>Identity building</i> als neues Risikopotential.....	65
1. Neue Beziehungsmuster – neue Strategien?.....	65
2. Identitätsbildung und Entstehung neuer Konfliktlinien.....	66
3. <i>Identity politics I</i> : Fundamentalismus als defensives Reaktionsmuster ...	67
4. <i>Identity politics II</i> : die politische und politisierte Inanspruchnahme von ethnisch-nationalen Identitäten.....	69
5. Globalisierung als kulturelle Chance? Homogenisierung versus Heterogenisierung.....	69
6. Fazit und Ausblick.....	70
Das Risikopotential globaler Medien .....	71
1. Medien in Kriegen – ein Risiko?.....	72
2. Theoretische Ansätze zur Rolle der Medien.....	73
3. Risikopotential der Medien als politischer Akteur .....	74
4. Fazit .....	75
Verlorenes Terrain oder neue Qualität: Zur veränderten Rolle von Politik im Zeitalter der Globalisierung.....	76
1. Fragen an die Politik zwischen Staat und Globalisierung .....	76
2. Politik in der Globalisierung – was ist neu? .....	78
3. Der Begriff „Politik“ – eine Adaptibilitätsanalyse .....	78
4. Neue Akteure – Evaluation ihrer Rolle in der globalisierten Politik.....	79
5. Integrationsmöglichkeiten der Potentiale der neuen Akteure.....	81
6. Schlußfolgerungen.....	82

Die Rolle des Staates: <i>Centre of Surveillance or Failing Agency?</i> ..	82
1. Zum Stand der Debatte .....	82
2. Die schwierige Bestimmung moderner Staatlichkeit .....	83
3. Neue Ströme, neue Akteure, neue Räume – Herausforderungen für den Nationalstaat .....	84
4. Verlierer und Gewinner unter den Nationalstaaten .....	86
5. Schlußfolgerung: Die verlorengegangene Dimension.....	88
 Teil II: Essays .....	88
 Das letzte der Zeitalter: Die Konstruktion von Risiko .....	88
„someone said: live fast, die young ... “ .....	90
„... but time runs always faster, son“ .....	91
 Zur Hierarchisierung von globalen Risiken .....	93
1. Mögliche Entscheidungskriterien .....	93
2. Wer entscheidet über die Rangfolge von Risiken?.....	95
 Vom Umgang mit Risiken oder: Va banque? Tout à la banque!.....	96
<i>It appears that decission makers are always seeking to avoid the failures of the past and that generals are always fighting the last war.</i> .....	97
Was tun? .....	99
Resümee .....	101
 Literatur und Links:.....	103

## **Einführung**

Klaus Segbers

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Welt nicht ein ruhigerer Ort geworden, wie von vielen vorausgesagt. Eher im Gegenteil. Zahlreiche Krisenherde und Konfliktfelder sind zu registrieren. Globalisierung führt nur teilweise zu Integration und Homogenisierung. In vielen Bereichen und Regionen fragmentiert sich die Weltgesellschaft. Sogenannte neue Risiken verschränken sich mit älteren.

Zu diesen Fragen habe ich im Sommersemester 2001 ein Hauptseminar durchgeführt. Dort stand die Frage im Mittelpunkt, welcher Natur diese neuen, globalen Risiken sind, welche Akteure als Verursacher und Betroffene involviert sind und welche Regulations- und Einwirkungsmöglichkeiten bestehen – oder entwickelt werden könnten.

### **Risikobereiche**

Die Bedeutung von "Risiko" wird sehr verschieden wahrgenommen – von Personen in Alltagszusammenhängen, von Experten in der Politik sowie von Mediengruppen, die zunehmend unsere öffentlichen Tagesordnungen definieren. Wie verstehen wir Risiken? Auf welche Analyseebenen lassen sich „Risiken“ sinnvoll beziehen?

Für unseren Zweck haben wir uns nicht primär auf Individuen und Alltagsrisiken bezogen. Und auch nicht exklusiv auf Staaten. Es sind eher Risiken auf der Ebene des Weltsystems und der Weltgesellschaft betrachtet worden. Risiken, die sich nur auf eine Person, eine Gesellschaft oder einen Staat beziehen (die dann diesem spezifischen Risiko ausgesetzt sind), wurden nicht betrachtet – weil es keine globalen Risiken sind. Wir waren also nur an solchen Risiken interessiert, die globalen Charakter haben – wo immer auch sie generiert werden.

Globale Risiken müssen – müssten – von globaler Politik bearbeitet werden, und von allen daran auf verschiedenen Ebenen mitwirkenden Akteursgruppen.

### **Struktur des Arbeitspapiers**

Nach dieser Einführung und einer Einleitung in das Arbeitspapier folgen zwölf thematische Beiträge und drei Essays.

Die Themenbeiträge widmen sich den Neuen Kriegen und gewaltförmiger Konfliktaustragung; demographischen Veränderungen; den Kontextfaktoren Energie und Umwelt; Aids, stellvertretend für gesundheitliche Risiken; dem Komplex der neuen Wissensdifferenzen und Zugangsschranken; der Gefährdung von Infrastrukturen; der Bedeutung von Strömen (*flows*) – an den Beispielen von Kapital und Kommunikation; der Bedeutung von Identitäten und deren Irritationen; der Rolle und dem Ge- und Missbrauch von Medien; der verbleibenden oder auch neuen Rolle von Politik; und, damit verbunden, aber auch Unterschieden, den residualen Funktionen von Staaten.



## **Risiken als Objekt von Politikwissenschaft**

Das Seminar und auch diese Publikation wurden weit vor dem 11. September konzipiert. Die Terroranschläge dieses Tages haben auf verheerende Weise unterstrichen, wie wichtig die Analyse neuer Risiken ist. Zwar sind zwischenstaatliche Konflikte, klassische Kriege, nicht (nur) ein Phänomen der Vergangenheit. Aber schon länger ist die Mehrzahl von menschlichen Opfern und Zerstörungen anderen Konfliktformen zuzuschreiben. Eine wesentliche gewaltförmige Konfliktform sind innerstaatliche oder, genauer, substaatliche Auseinandersetzungen. Hinzu kommt nun die Konstellation Staat (oder gar Weltmacht) – Netzwerk.

Ein Erfolg westlicher Moderne, auch Modernisierung ist die zunehmende Vernetzung von Gesellschaften und Ökonomien. Dies führt zu Stabilitätsgewinnen – auf der staatlichen Ebene. Mehr Vernetzung, mehr Interdependenz heißt auch größere Verletzbarkeit – folgerichtig gehen zwischenstaatliche Konflikte zurück.

Mehr Vernetzung heißt aber auch größere Anfälligkeit für bewußte Störungen. Akteure, die nicht eingebunden sind, die sich als Verlierer sehen oder nicht einbindbar sind, haben zahlreiche Möglichkeiten, Infrastrukturen, Ströme und Identitäten zu verletzen. Dies war bekannt, vor allem aus fernen Regionen. Nun, im September 2001, ist diese Gefahr akut geworden für die OECD-Welt. Terroraktionen haben Symbole „westlichen“ Lebens, westlichen Wirtschaftens und auch westlicher Politik angezielt und getroffen.

Neu ist die Wirkung der symbolischen Aggression. Neu ist die Erfahrung, wie nah die Treffer sind – und wie effizient, aber auch labil westliche Gesellschaften, Ökonomien, Politikformen sind. Neu die Zahl der zivilen Opfer – beinahe 6.000.

Nicht neu sind die Akteure und Instrumente des Terrors, die die lebenswichtigen Arterien westlich-moderner, kapitalistisch-ziviler und säkularer Lebensformen bedrohen. Nicht die marginalisierten und ausgegrenzten Opfer dieser Lebensformen daheim, auch nicht die „Verdammten dieser Erde“ auf der südlichen Halbkugel sind die Träger des Widerstands. Sondern Eliten, Gegeneliten, die vielleicht nicht Ressourcenmaximierer sind, deren Kalküle anders geformt werden. Der Abscheu vor einer säkularen Welt scheint eine starke, wachsende, mobilisierende Wirkung zu zeigen. Damit werden auch die traditionellen Trennlinien ebendieser säkularen Welt irritiert. Sie werden nicht verstärkt, nicht neu gezogen – sondern ignoriert.

Instrumente für Angriffe auf diese nüchtern-postmoderne OECD-Welt (mit Exklaven oder, aus Sicht der Angreifer, Metastasen in Südostasien, Afrika, im Nahen und Mittleren Osten) sind im Übermaß vorhanden. Viren gefährden Tiere und damit den Nahrungsmittelkreislauf. Sie gefährden Menschen, Lebensformen und Sozialsysteme (Aids). Sie gefährden Netzwerke und Rechnersysteme. Die Manipulation von Viren ist relativ wenig aufwendig und kann dezentral erfolgen.

Atomare, biologische und chemische Waffen galten lange als Alptraum staatlicher Gewaltpotentiale. Seit Jahren zeigt sich, daß sie sehr wohl auch von substaatlichen, dezentral agierenden Akteuren erreicht, genutzt und eingesetzt

werden können. Nicht nur die staatlichen Zerfallsprozesse im östlichen Europa in den neunziger Jahren boten hier einen Nährboden.

Finanzströme sind ein Basisgerüst des postindustriellen Kapitalismus. Sie speisen ihn. Die Netzwerke, die sie leiten, habe sich am und nach dem 11. September als recht stabil erwiesen - die wesentlichen Datensätze sind abgesichert, und die wichtigen Operationen können rasch auf alternative Netzwerke verlagert werden. Labil sind aber die Erwartungen und Kalküle der Anleger und Investoren. Diese können durch materielle und symbolische Gewaltakte beeinflusst werden.

Medien sind - im weiteren Sinne - Mittler und Verstärker von Impulsen. Sie dienen Informationen, Daten, Inhalten jeder Art (*content*) als Netz zur Verbreitung. Sie transportieren Nachrichten, aber auch Deutungen, Interpretationen, und Symbole. Damit sind sie ein vorrangiges Ziel von Konfliktparteien. Medien werden ausgeschaltet, häufiger aber ausgenutzt. Wenn es einer Seite gelingt, über Medien Deutungsdominanz zu erringen oder zumindest die Deutungsstrategie des Gegners zu vereiteln, ist dies ein wichtiger Erfolg.

Die Aktionen und Reaktionen von Konfliktparteien können beobachtet und analysiert werden. Dazu können Ökonomen und Spieltheoretiker beitragen. Der asymmetrische Charakter des aktuellen Konflikts - Weltmacht, bzw. die von ihr geführte Koalition, versus Netzwerk - ist auffällig. Fruchtbar wäre die Klärung der Frage, ob die "Spieler" gemeinsame Spielregeln und ähnliche Strategien haben: Geht es um Verteilungsfragen, um Ressourcen? Oder um Werte? Ist Terrorismus die grässliche Form einer Wortmeldung Zukurzgekommener? Dann wäre es eine dämonische Teilhabeforderung - die Ausgegrenzten der Erde melden sich zu Wort. Oder geht es um keinerlei Ansinnen, keine Forderungen, sondern um einen Feldzug gegen eine weitgehend säkulare Welt, gegen Werterelativismus, Nihilismus? Dann wäre der Terror eine Exit-Strategie. Hier ist nichts mehr zu verhandeln.

Diese hier angedeuteten Fragestellungen konnte, bezogen auf den 11. September 2001 und seine Folgen, in dieser Arbeitspapier nicht ausgeführt werden. Doch sind eine Reihe wesentlicher Risikofelder beschrieben und ausgeleuchtet. Ebenso finden sich einige Überlegungen zum Umgang mit globalen Risiken.

All diese skizzierten Risiken und Probleme sind Gegenstand der Untersuchung auch von anderen Disziplinen. Aber die Politikwissenschaft sollte sich auch äußern - wenn sie etwas zu sagen hat. Ob dies hier - aus studentischer Sicht - der Fall ist, mögen die Leser und Leserinnen beurteilen.

Die Realisierung dieses Arbeitspapiers wurde wesentlich erleichtert durch das engagierte Mitarbeiten von Stephan Blancke, Charlotte Fiala, Kristina Klinkforth und Horst Schmidt. Ihnen sowie der federführenden und freundlich-antriebenden Redakteurin Conny Beyer, die stets den Überblick über das Geschehen behielt, danke ich herzlich.

## Globale Risiken in Theorie und Themen, eine Einleitung

Stephan Blancke, Conny Beyer

### 1. Die Sozialwissenschaften auf der Spur des Risikos

Risiko gilt als wesentlicher Katalysator des Fortschritts.<sup>1</sup> Risikobereitschaft findet ihren Ausdruck in der Spiel- und Wettleidenschaft des Menschen. Sie wiederum fördern wirtschaftliches Wachstum, technologischen Fortschritt und eine Verbesserung der Lebensqualität. Sie sind Anstoß für Kommunikation, Finanzwesen und Kern der modernen Marktwirtschaft. Risikomanagement ist dabei zur Kontrolle nötig. Es besteht aus Informationsbeschaffung, der Sammlung von Daten und dem Versuch der Risikoabschätzung, der Einschätzung der Wahrscheinlichkeit von positiven und negativen Ergebnissen des Handelns.

Mit dem Übergang zur Moderne, der Orientierung auf Naturwissenschaften und Rationalität kommt die Vorstellung der Risikosteuerung auf. Mensch und Natur und die Ergebnisse ihrer Interaktionen werden nun als berechenbar betrachtet, es entsteht die Vorstellung von Möglichkeit der Wählbarkeit von Alternativen, der Planbarkeit der Zukunft. Die dazu nötigen Entscheidungen können und müssen nicht mehr nach Tradition, Intuition und Glauben richten, sondern können aufgrund von Analyse und Kalkulation, auf Basis des hindu-arabischen Zahlensystems, und damit objektiven Prognosen zur Wahrscheinlichkeit von Ergebnissen - sprich dem Risiko - getroffen werden.

Die Wahrscheinlichkeitstheorie, entwickelt von dem Franzosen Blaise Pascal, bildet den Kern des Risikobegriffs. Nach Leibnitz hat die „Natur Muster eingerichtet, die zur Wiederholung von Ereignissen führen, aber nur zum größten Teil“.<sup>2</sup> Nach dem Gesetz der großen Zahl nimmt die Differenz zwischen beobachtetem und wahren Wert einer Probe mit zunehmender Zahl der Beobachtungen ab. Doch auch immer größere Ähnlichkeit der Ergebnisse mit der Realität ist noch nicht gleich Realität. Im Rest Unbestimmbarkeit liegt das Risiko, es einzugehen das Wagnis.

Zur Einschätzung von Risiken gibt es zwei wissenschaftliche Methoden, die sich dem Wandel unterschiedlich nähern und ihn verschieden beurteilen: Die Extrapolation und die Kausalanalyse. Die Extrapolation geht von der beobachteten Entwicklung aus und projiziert davon ausgehend in die Zukunft. Als Trendprojektion wird hier aus bisherigen Beobachtungen auf zukünftige Entwicklungstendenzen geschlossen. Bei der Kausalanalyse werden dagegen die Beobachtungen auf ihre Ursache-Wirkungszusammenhänge hin untersucht und versucht, die Variablen in Kausalketten zu ordnen. Während die Extrapolation der Zukunftsprognose dient, im Falle von Risiken der Prognose einer kritischen Entwicklung und des möglichen Ausmaßes der Gefahr, wird die Kausalanalyse zur Ursachenforschung eingesetzt, dient damit der Problembearbeitung, dem Auffinden der Angriffspunkte zur Risikominimierung.<sup>3</sup> Zwar ist nach Hughes „in

---

<sup>1</sup> Bernstein 2000, 9.

<sup>2</sup> Bernstein 2000, 13.

<sup>3</sup> Hughes 1999, 3–4.

*theory, causal analysis ... superior to extrapolation*“<sup>4</sup>, was ihre Prognosefähigkeit angeht. Dabei geht es aber nur um die Genauigkeit der Prognose. Zum Auffinden eines kritischen Wandels, eines entstehenden Risikos, braucht man die Extrapolation.

Nicht jede Veränderung kann kausalanalytisch beobachtet werden. Die Chaostheorie besagt, daß nichtlineare Kausalketten die Vorhersage von Ergebnissen erschweren, und damit die Einschätzung eines Risikos. Die Chaostheorie negiert damit nicht den Erfolg wissenschaftlicher Methoden, sie weist vielmehr auf die Bedeutung unbeachteter Faktoren für einen Prozessverlauf hin, der in einem hochkomplexen System interagierender Variablen stattfindet. Prozesse führen in feinfühligter Abhängigkeit von Auslösefaktoren zu nicht vorhersehbaren Ergebnissen. Auch minimalste Ursachen können enorme Wirkungen haben, wenn sie den bekannten Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung stören, verzerren oder ganz sprengen. Das bekannte Beispiel ist hier das Bild des Schmetterlingsflügelschlages als Auslöser für einen Orkan. Sie unterstellt dabei geringe Stabilität und Persistenz von Prozessen gegenüber unerwarteten Veränderungen einzelner Faktoren, übersieht zuweilen das Gewicht der Masse der stabilen Faktoren. Deshalb macht auch in einer komplexen Realität die Analyse Sinn.

Hughes schlägt also vor „*to combine extrapolation with at least a rudimentary consideration of the causal dynamics of the system under consideration*“<sup>5</sup>. Beide Methoden zusammen können bei der Risikobestimmung erfolgreich sein. Die Extrapolation weist auf sich wandelnde Faktoren und den Ort möglicher Fehlentwicklungen hin, die Kausalanalyse dient der Ursachenfeststellung und damit der Risikobearbeitung.

Insgesamt erhöht schon die Möglichkeit der Risikosteuerung, ja bereits die Vorstellung hiervon, die Handlungsbereitschaft des Menschen. Das Verhalten der Menschen wird nicht grundlos vorsichtiger. Neue Risiken werden beim Beseitigen der alten bewußt oder unbewußt eingegangen. So zumindest Bernoullis These, die menschliche Psychologie und Mathematik vereint. Sie besagt, daß die Befriedigung aus jeder Mehrung des Wohlstands umgekehrt proportional zur Menge der zuvor besessenen Güter ist.<sup>6</sup> Aus diesem Grund war König Midas unglücklich. Für ihn gab es nichts mehr zu gewinnen, er hatte bereits schon alles. Genauso werden auch immer größere Risiken im Zuge des Fortschrittes eingegangen und andererseits neu entdeckte Risikoszenarien bedrohlicher als vergangene erlebt. Der Zugewinn an Kontrolle wiegt scheinbar neu geschaffene bzw. neu entdeckte Risiken nie auf.

## **2. Global Risks als Forschungsfeld und Paradigma**

Die Berechenbarkeit globaler Risiken gestaltet sich schwierig. Die Interpretation aktueller Ereignisse und zuverlässige Voraussage von Trends werden gefasst und übersetzt in unterschiedliche Modelle und Theorien. Die Auseinandersetzungen finden dabei zwischen neoliberalen, -institutionalistischen und funktionalistischen

---

<sup>4</sup> Ebd..

<sup>5</sup> Hughes 1999, 4.

<sup>6</sup> Bernstein 2000, 14.

Vertretern auf der einen Seite und neorealistischen auf der anderen Seite statt<sup>7</sup>. Häufig wird der theoretische Konflikt auch auf eine Auseinandersetzung positivistischer und konstruktivistischer Denkansätze zurückgeführt.

Die Welt ist nach Beendigung des Kalten Krieges und dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht zwangsläufig zu dem ruhigen Ort geworden ist, den viele Politiker wie der damalige US-Präsident Clinton vorausgesagt oder zumindest erhofft hatten.<sup>8</sup> Ganz im Gegenteil, Krisen, Gefahren und Konflikte – teils neuartig, teils fortentwickelt – stehen weiterhin auf der Tagesordnung und werden nicht selten in Relation zum Phänomen der Globalisierung gesetzt.

Indem unter Berücksichtigung globaler oder auch lokaler Trends einzelne Problemfelder näher dargestellt werden, soll das vorliegende Arbeitspapier einen Überblick verschaffen. Hierbei werden nicht jene Risiken dargestellt, die „alltäglich“ und als subjektives Ärgernis denkbar sind. Von Interesse sind vielmehr Probleme, die erst aufgrund zunehmend globalisierter Gesellschaftsstrukturen Beachtung gefunden und eine Relevanz entwickelt haben, die es unmöglich machen, von einem temporären und damit nebensächlichen Phänomen zu sprechen. Das Verständnis für die zu beschreibenden Zusammenhänge fällt häufig schwer. Der Grund dafür liegt einerseits in dem komplizierten kausalen Zusammenhang zwischen dem Resultat, also dem Risiko, welches oft nur auf eine mögliche Katastrophe hinweist, und der Ursache. Eine inadäquate Perspektive stellt die andere Schwierigkeit bei der Risikoerkennung und –bearbeitung dar. Risiken, die aus globalen Wirkungszusammenhängen resultieren, sind in nationaler Perspektive häufig erst spät erkennbar und ihre Ausprägungen und Anzeichen können falsch interpretiert werden.

Neben den einzelnen Beiträgen stehen einige ergänzende Essays, die den Zusammenhang zwischen einzelnen Problemfeldern darstellen. So soll verdeutlicht werden, daß es gerade *das* Merkmal globaler Risiken ist, nicht isoliert und quasi losgelöst als Einzelfrage im Raum zu stehen, sondern sich in einem Netz von Zusammenhängen zu bewegen. Die Folge ist, daß die Maßnahmen, welche im Kampf gegen negative globale Entwicklungen ergriffen werden, häufig auf falschen Voraussetzungen beruhen. Beispielsweise werden im vorliegenden Arbeitspapier die divergierenden und oft unzureichenden Risikoperzeptionen bei Bedrohungen aus dem Internet (*cyberwar*) oder sich ausbreitender Seuchen (Aids) geschildert. Die vorliegenden Texte sollen verdeutlichen, daß Prognosen zwar methodisch begründet werden, dennoch sind Entwicklungen oft unberechenbar. Die Verschiedenheit der von globalen Risiken betroffenen Ebenen wie z.B. individuelle Integrität, staatliche Steuerung, globale kulturelle Veränderungen macht Lösungsstrategien so schwierig.

Es stellt sich heraus, daß die zu lösenden Probleme und ihre oft dramatische Entwicklung auch bei den Rezipienten wie Politikern und Analytikern gleichermaßen häufig unterschiedliche Aufnahme finden. Nicht nur innerhalb unterschiedlicher Theoriengebäude, sondern auch in einzelnen Kulturkreisen werden die Fragen nach globalen Risiken oft divergierend gewichtet und beantwortet. Werte und Traditionen spielen eine wichtige Rolle und sind nicht

---

<sup>7</sup> Gu 2000, 26 ff.

<sup>8</sup> Vgl. <http://www.userpage.fu-berlin.de/~segbers>.

selten unempfindlich gegenüber empirischen Belegen. Interventionsmöglichkeiten sind also zwangsläufig mit Unsicherheiten verbunden, die auch in der Notwendigkeit langfristiger, aber schwierig kalkulierbarer Entscheidungen begründet sind

Da die Probleme globaler Risiken sich trotz gewisser Erosionen nationalstaatlichen Selbstverständnisses ohne die Intervention von Staaten und Staatenbünden nicht lösen oder zumindest mindern lassen, taucht der Begriff des *global governance* auf. Globale Steuerung könnte den Weg aus „Globalisierungsfallen“ und globalen Risiken erleichtern. *Weak states* tragen zur Manifestierung bestimmter Risiken bei; aus ehemals stabilen Staaten können *collapsed anarchical states* werden, welche unbeirrt von internationalen Protesten als regionale Faktoren die internationale Stabilität und internationale Konventionen gefährden. Das gilt für Fragen der Menschenrechte (z.B. Afghanistan, Nordkorea) oder der Proliferation (z.B. Irak, Libyen).<sup>9</sup>

Eine zunehmende Anzahl von Akteuren versucht auf globaler Ebene aktiv Einfluß zu nehmen. Als *global player* treten schon längst nicht mehr nur internationale Konzerne, sondern – neben klassischen internationalen Akteuren wie den Bretton-Woods-Institutionen Weltbank oder Internationaler Währungsfonds oder z.B. der UNO – auch relativ neuartige Organisationsformen in Erscheinung. Nichtregierungsorganisationen wie z.B. Amnesty International, Greenpeace oder Transparency International zeigen, wie groß die Zahl der Beteiligten ist, die mittlerweile globalen Risiken thematisieren und als *pressure groups* agierend die Aufmerksamkeit auf akute und mögliche Krisen lenken sowie Lösungen vorschlagen<sup>10</sup>. Die Vielfalt der Aktivitäten wird mittlerweile als eine neuartige Form der Diplomatie betrachtet. Auch das vorliegende Arbeitspapier nutzt die Merkmale der Globalisierung, nämlich eine hohe Kommunikationsdichte bei schnellem Informationsaustausch. Ohne den Zugriff auf die Ressourcen zahlreicher international arbeitender Organisationen wäre lediglich eine sehr rudimentäre Darstellung möglich gewesen.

Es wird weiterhin der Frage nachgegangen, wie es in einer globalisierten Welt um die Rechte und Integrität der Individuen bestellt sein wird und ob aufgrund enormer Datenströme nicht elementare demokratische Regeln beeinträchtigt werden. Die permanent zunehmende Vernetzung transnationaler Zusammenschlüsse als auch fragmentierter Subeinheiten wirft die Frage auf, ob „wir angesichts des Obsoletwerdens des Einheitsmodells der Staatsangehörigkeit ein kraftvolles demokratisches Engagement bewahren können“<sup>11</sup>.

Es soll gezeigt werden, daß die Erscheinungsform der Risiken ebenso wie der Begriff der Globalisierung einem Wandel unterworfen sind. Globale Risiken werden z.B. in Bereiche wie physisch, technologisch, ökonomisch, sozial und kulturell, legal, moralisch und ethisch, politisch sowie militärisch unterteilt und diese wiederum als Schlüsselbereiche zukünftiger Verteidigungspolitik begriffen<sup>12</sup>. So ist es eine logische Konsequenz, daß sich nicht nur NGOs, sondern

---

<sup>9</sup> Zur Vertiefung Holsti 1997, 2.

<sup>10</sup> Vgl. Thränhardt 1998, 106 ff.

<sup>11</sup> Benhabib 2001, 19.

<sup>12</sup> Brit. Verteidigungsministerium 2001.

auch Nachrichtendienste wie die CIA um die Erstellung möglicher globaler Zukunftsszenarien und die Einschätzung von darauf basierenden Risiken bemühen<sup>13</sup>. In diesem Kontext wird es ebenfalls nachvollziehbar, daß zunächst unverdächtig auftretende Akteure und Segmente einer Gesellschaft wie z.B. die Medien in ihrer heutigen Rolle als globaler Risikofaktor begriffen werden können, sobald sie Informationen, Meinungen und Alternativen vorschlagen und verbreiten sowie die Stimmungslage bei den beteiligten Akteuren bewusst oder unbewusst manipulieren.

Das hier präsentierte Arbeitspapier soll in seinem Rahmen dazu beitragen, die globalen Entwicklungen besser zu verstehen und die Bedeutung bestimmter angenommener oder tatsächlicher Risiken realistisch einzuschätzen. Auch an dieser Stelle gilt: ...*We cannot know the future, but we must act if we did*<sup>14</sup>.

## Teil I: *Global Risks* – Risikofelder

### Neue Kriege

Matthias Miguel Braun, Christian Ganske, Benjamin Struss

Kriege sind ein uraltes Phänomen menschlichen Zusammenlebens und haben immer ein beträchtliches Risiko für alle Beteiligten dargestellt. Angesichts der Fähigkeit der Nuklearmächte zum mehrfachen globalen *overkill* scheint heute die Frage, ob das Risiko eines Krieges globale Ausmaße hat, schnell beantwortet. Doch die Fragestellung zielt nicht auf die Veränderungen der Waffentechnik und deren Auswirkungen auf die Erhöhung des Risikos. Im Mittelpunkt soll hier vielmehr ein Phänomen stehen, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vermehrt beobachtet werden konnte und in den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington im September 2001 einen neuen Höhepunkt erreichte: Kriege und kriegsähnliche Auseinandersetzungen haben sich gewandelt. Die Veränderungen sind umfassend und betreffen sowohl die Akteurstruktur als auch die Art der Kriegsführung und ihre Ziele - sie gehen so weit, daß man von Neuen Kriegen sprechen kann, in Unterscheidung zu herkömmlichen Kriegen. In diesem Beitrag soll es um das globale Bedrohungspotential durch Neue Kriege gehen. Hierfür wird zunächst auf das Wesen der alten Kriege und den Wandel des Kriegsbildes eingegangen werden, um die spezifischen Merkmale Neuer Kriege heraus zu arbeiten. Anschließend daran erfolgt eine Einschätzung des von Neuen Kriegen ausgehenden globalen Risikos und der Interventionsmöglichkeiten.

### 1. Alte Kriege

Um den Ausgangspunkt des Wandels von Kriegen zu bestimmen, wird zuerst das Wesen der „alten Kriege“ aufgezeigt werden, d.h. solcher Kriege, wie sie in den letzten 200 Jahren vorherrschend waren. Diese Kriege wurden zwischen Staaten

<sup>13</sup> Vgl. <http://www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/index.html>.

<sup>14</sup> Hughes 1999, 6.

geführt. Sie beruhten auf strikten Trennungen von Regierung, Armee und Staatsvolk, von Öffentlichem und Privatem, von äußerer und innerer Sphäre des Staates.

Nach Carl von Clausewitz, dem Begründer der modernen Kriegslehre, werden Kriege nicht zwischen Völkern oder Armeen geführt, sondern zwischen Regierungen, die sowohl das Volk als auch den Staat repräsentieren. Für Clausewitz war selbstverständlich, daß organisierte Gewalt nur dann als Krieg bezeichnet werden kann, wenn sie von einem Staat gegen einen anderen verübt wird. Streitkräfte sind in diesen Kriegen Organisationen im Dienste der Regierung und somit allenfalls Mittel zum Zweck. Die Zivilbevölkerung sollte nicht in Kampfhandlungen involviert sein. Krieg wurde als die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln verstanden. Alte Kriege dienten keinem Selbstzweck, sondern waren Instrument eines Staates, um gegenüber anderen Staaten nationale Interessen durchzusetzen. Folglich definierte Clausewitz Krieg als einen „Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen“<sup>15</sup>.

Ein Beispiel für die theoretische Wirkkraft dieses klassischen Kriegsbegriffes ist die Haager Landkriegsordnung von 1907, einem internationalen Abkommen, das für Staaten gewisse Regeln für eine „saubere“ Kriegsführung aufstellte, und sich strikt an die Clausewitzschen Unterscheidungen hielt. Die praktischen Auswirkungen des Abkommens waren allerdings schon wegen des sich damals bereits abzeichnenden Wandels des Krieges begrenzt.

## **2. Wandel der Konflikte**

Schon der erste Weltkrieg, der eine bis dato nicht gekannte Intensität entfaltete, kann nicht mehr zu den Clausewitzschen „Alten Kriegen“ gezählt werden. Die oben genannten Trennlinien lösten sich in einem bisher ungekannten Ausmaß auf, ein Prozeß, der sich im zweiten Weltkrieg noch verstärkte: Der zivile Anteil an der Gesamttopferzahl stieg auf die Hälfte an, in einigen Kriegsschauplätzen, wie etwa Osteuropa, überstieg die Anzahl der zivilen Opfer die der militärischen bei weitem. Generell sind alte Kriege seit dem zweiten Weltkrieg, und vor allem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts immer seltener vorzufinden: Von den 120 Kriegen, die von 1945 bis 1990 geführt wurden, waren drei Viertel keine klassischen Kriege zwischen Staaten.<sup>16</sup> Die Mehrzahl der Neuen Kriege sind solche, wie sie im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia oder in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion geführt wurden und die sich, was die beteiligten Akteure und die Form der Kriegsführung angeht, deutlich von den Clausewitzschen Kriegen unterscheiden.

Die Situation in der südlichen Hemisphäre war seit dem zweiten Weltkrieg durch postkoloniale Kriege, Stellvertreterkriege und durch Staatsfall gekennzeichnet. Neue Akteure kamen hinzu: Heute treffen im Zuge der Globalisierung in transnationalen Netzwerken agierende Gruppen auf andere Gruppen, die auf globale Prozesse weniger einwirken können und noch in einem weitgehend lokalen Kontext leben. Entlang dieser sozialen Trennlinie rekrutieren sich die

---

<sup>15</sup> Von Clausewitz 1973, 191f.

<sup>16</sup> Van Crefeld 1998, 95.



Akteure der Neuen Kriege. Dies sind Bürgerkriegsparteien, Milizen, ethnische Minderheiten, internationale Waffenhändler, Terroristen.

In der nördlichen Hemisphäre wurden durch die Blockkonfrontation und die nukleare Zweitschlagsfähigkeit der Kontrahenten des Kalten Krieges klassische, konventionelle Kriege im Sinne von Clausewitz verhindert. Neben diesem Abschreckungsmoment trat dort der Krieg als Fortsetzung der Politik unter dem Einfluß von UNO, KSZE u.a. zunehmend in den Hintergrund. Mit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums ist das Phänomen des Staatszerfalls allerdings auch dort zu beobachten.

### 3. Neue Kriege

Um das Phänomen der Neuen Kriege zu beschreiben, existieren im wissenschaftlichen Diskurs eine Reihe von Begriffen. Einige Autoren sprechen von *low intensity wars* (van Crefeld), andere von „kleinen Kriegen“ (Daase) oder von *privatized or informal conflicts* (Keen) oder einfach von *new wars* (Kaldor). Diesen unterschiedlichen Begriffen sind Grundannahmen über das Wesen der Neuen Kriege gemein: Als Gegner stehen sich nicht mehr Staaten gegenüber, sondern an deren Stelle ist eine Fülle sowohl privater als auch öffentlicher Akteure getreten. Der Staat verliert sein Gewaltmonopol. Die Trennung von Regierung, Armee und Volk, von öffentlicher und privater Sphäre, von Innen und Außen des Staates verschwimmt zusehends. Zu den neuen am Krieg beteiligten Organisationen gehören z.B. reguläre Streitkräfte oder ihre Fragmente, paramilitärische Gruppen, Selbstverteidigungseinheiten (*self defence units*), Banditen, Terroristen, ausländische Söldner, private Sicherheitsfirmen und reguläre ausländische Streitkräfte unter internationaler Aufsicht, internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Die unscharfe begriffliche Faßbarkeit Neuer Kriege beschreibt Kaldor:

*„The new wars involve a blurring of the distinction between war (violence between states or organized political groups for political motives), organized crime (violence undertaken by privately organized groups for private purposes, usually financial gain) and large-scale violation of human rights (violence undertaken by states or politically organized groups against individuals).“<sup>17</sup>*

Mit dem Verschwimmen der Grenzen zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten verlieren auch internationale Kriegskonventionen (z.B. Haager Landkriegsordnung) an Sinn, da bereits ihr Tatbestand (Staaten führen gegeneinander Krieg) nicht erfüllt ist und die Rechtsfolge (Schutzwirkung für Zivilisten) nicht eintreten kann.

Die Ziele der in Neue Kriege involvierten Akteure sind mannigfaltig. Kaldor sieht ein Ziel Neuer Kriege als *identity politics*, also das Streben nach Macht auf der Basis traditioneller oder neuer Identitäten wie Nation, Ethnie oder Religion. In zerfallenden Staaten dient Krieg politischen Akteuren als Ressource eine neue eigene Identität zu stiften. Bewaffneten Gruppierungen (z.B. *warlords*) geben neben politischen vor allem ökonomische Interessen Anreiz zur Gewalt. Eine

---

<sup>17</sup> Kaldor 1999, 2.

globalisierte *war economy*, zu ihr zählt die Waffenindustrie, Waffenhändler wie auch Söldner und Sicherheitsfirmen, bedient diese Interessen und erschließt sich damit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts „neue Märkte“.

Was die modernste Form organisierter Gewalt, den internationalen Terrorismus betrifft, so ist diesem schwerlich ein politisches Ziel zuzuordnen, oder um es mit van Crefelds Worten zuzusagen: „Eine Krankheit hat kein Ziel“.<sup>18</sup> Das Streben der Terroristen in ihrem „apokalyptischen Nihilismus“ zielt auf die Umwälzung einer unheilbar sündigen und ungerechten Welt. Nicht Politik, sondern Metaphysik kommt in diesem Terror zum Ausdruck.<sup>19</sup>

	Akteure	Ziele	Verhältnis von Staat und Gesellschaft
Alte Kriege	Staaten, staatliche Kombattanten	(geo-)politische, oder ideologische Ziele	Trennung von Regierung, Heer, Volk, von innen und außen des Staates, von privater und öffentlicher Sphäre
Neue Kriege	Reguläre Streitkräfte oder deren Fragmente, paramilitärische Gruppen, ausländische Söldner und Sicherheitsfirmen, <i>INGOs, IGOs</i> ,	Macht, Existenz, <i>identity politics</i> , ökonomische Ziele, apokalyptischer Nihilismus	Grenzen zwischen ihnen verschwimmen zusehends

#### 4. Interventionsmöglichkeiten: klassische Intervention, Fatalität und *Cosmopolitan Approach*

Auf internationaler Ebene gab es Anfang der 1990er Jahre im Gefolge der Agenda for Peace von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali einen Optimismus, daß globale Probleme, insbesondere Kriege, von der internationalen Gemeinschaft gelöst werden könnten. Eine ganze Reihe von Konflikten standen scheinbar kurz vor ihrer Beilegung: Kambodscha, Namibia, Angola, Südafrika, Nicaragua, Afghanistan. Dieser Optimismus wurde aber spätestens durch das Scheitern des UN-Einsatzes in Somalia, den Völkermord in Ruanda oder den Fall von Srebrenica erschüttert. Auch wenn in der Arena der internationalen Politik längst keine Einigkeit über die Notwendigkeit von Interventionen besteht, so kann man angesichts neuer Konflikte wie im Kosovo oder Mazedonien zumindest keine allgemeine Untätigkeit feststellen, wohl aber eine gewisse Ratlosigkeit, wie die internationale Gemeinschaft reagieren soll.

Kaldor nennt drei mögliche Herangehensweisen. Zunächst kann auf Neue Kriege reagiert werden, indem sie wie klassische Kriege im Clausewitzschen Sinne behandelt werden. Ein Merkmal für diesen Ansatz ist die verwendete Terminologie wie „Intervention“, „Souveränität“, *peacekeeping* oder

<sup>18</sup> Van Crefeld 2001, in FAZ: 14.09.2001.

<sup>19</sup> Ignatieff 2001, in FAZ: 30.09.2001.

„Bürgerkrieg“, die schon der traditionellen Konzeption des Nationalstaates und der modernen Kriegsführung entnommen ist. Schwierigkeiten ergeben sich nicht nur bei der Anwendung dieser Begriffe auf Neue Kriege, sie verhindern auch, daß Logik und Charakter der Neuen Kriege wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang bezweifelt Toal unter Hinweis auf die Becksche „Risikogesellschaft“, ob die Institutionen des Kalten Krieges auf die Gefahren der Neuen Kriege angemessen reagieren können. Dies gilt für globale Strukturen wie Sicherheitssysteme, aber auch für die Strategien einzelner Länder.

Ein aktuelles Beispiel dafür ist Israel, dem es mit einer Kombination von hochmoderner Ausrüstung und einem umfassenden Sicherheitskonzept gelingt, die eigenen Verluste zu minimieren und dem Gegner gleichzeitig empfindliche Schläge zu versetzen, indem es seine klassische Armee mit verfeinerten, aber letztlich konventionellen Mitteln auf die Intifada reagieren läßt<sup>20</sup>. Seit dem Ausbruch der Intifada im September 2000 gab es auf israelischer Seite bei über 4000 palästinensischen Feuerüberfällen und Dutzenden von Bombenattentaten gerade einmal 150 tote Zivilisten und Soldaten; die Zahl der Verkehrstoten lag in der gleichen Zeit wesentlich höher. Doch der seit langem andauernde Konflikt wird dadurch nicht beigelegt, sondern für die israelische Seite innenpolitisch allenfalls erträglicher gemacht. So technisch ausgefeilt das israelische System auch erscheinen mag, ein Beitrag zum Frieden ist es nicht.

Fatalismus ist eine weitere Art, auf *new wars* zu reagieren. Da sich Neue Kriege eben nicht mit den konventionellen Begriffen deuten lassen, werden sie angesichts von Anarchie und Verrohung mitunter als Naturkatastrophen oder *complex emergencies* bezeichnet, bei denen nur die Symptome behandelt werden können, beispielsweise mit humanitären Hilfsaktionen oder Interventionen. Diese Begriffe sind heute dementsprechend weitestgehend von ihrem politischen Gehalt, nämlich den Menschenrechten, entleert. Fatalistisches Verhalten kann daher weder begrifflich noch inhaltlich als brauchbare Interventionsmöglichkeit dienen.

Kaldor vertritt daher in Ablehnung zu diesem entpolisierten Ansatz einen neuen *cosmopolitan approach*, um Neuen Kriegen zu begegnen. Ausdrücklich bezugnehmend auf Kants „Zum ewigen Frieden“ breitet sie einen Ansatz aus, der auf Wiederherstellen der Legitimität von Macht und ein Weltrechtssystem aufbaut und den veränderten Parametern der Neuen Kriege angepaßt ist: Eine den Neuen Kriegen angemessenere Intervention.

Die fragmentierten Akteurskonstellationen in Neuen Kriegen machen eine klassische *top down*-Diplomatie weitestgehend unbrauchbar. Verhandlungslösungen sind dann wahrscheinlicher, wenn sie dezentral und im jeweiligen lokalen Kontext zustande kommen. Eine militärische Intervention der internationalen Staatengemeinschaft in Neue Kriege ist nur dann sinnvoll, wenn dies von der Mehrheit der Bevölkerung im Kriegsgebiet erwünscht ist. Dabei muß Intervention über den Zweck der bloßen Friedenssicherung (*peacekeeping*) hinausgehen und sich als *law enforcement* und nachhaltige Entwicklungspolitik begreifen. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, auf das Wissen lokaler Experten zurückzugreifen und lokale Debatten zu führen, welche

---

<sup>20</sup> Vgl. Luttwak 2001, in: FAZ: 02.08.2001.

Hilfsmaßnahmen sinnvoll sind. Internationale Eingreiftruppen sollten die politische Infrastruktur herstellen, in der sich alternative politische Gruppen mobilisieren und Elemente einer Zivilgesellschaft entwickeln können. Nachhaltige Entwicklungspolitik bedeutet auch lokale Initiativen zur Überwindung einer vom Krieg bestimmten Ökonomie zu unterstützen und Korruption zu bekämpfen. Die von einer Intervention ausgehende militärische Gewalt darf das für die genannten Aufgaben notwendige Maß nicht überschreiten.

Der *cosmopolitan approach* stellt die Streitkräfte vor neue Herausforderungen. Ihr Anforderungsprofil ändert sich mit den neuen Aufgabenfeldern grundlegend und macht einen Umbau der Armeen und höhere Qualifikation der Soldaten erforderlich. Wie sich dies konkret auf Streitkräfte auswirken kann, beschreibt von Bredow, dessen Begriff der „Neuen Streitkräfte“ sich dem Kaldorschen Konzept der *new wars* zuordnen läßt. Durch eine grundlegende Veränderung der herkömmlichen Streitkräfte werden Soldaten zu „multikulturellen Sozialarbeitern mit Spezialbewaffnung“. Militär wird zu De-Eskalations-Streitkräften. Statt auf nationale Loyalität ausgerichtet zu sein, werden Streitkräfte zu multinationalen Organisationen (NATO, WEU, z.B. in Jugoslawien). Schließlich ist eine Aufhebung der Trennlinie zwischen Militär und zivilen Organisationen zu beobachten (*outsourcing* nicht kämpfender Truppenteile, Einkauf von z.B. landeskundlichem Know-how, Zusammenarbeit mit NGOs im humanitären Einsatz).

Auch wenn der von Kaldor vorgeschlagene kosmopolitische Ansatz dem Wesen der Neuen Kriege am ehesten gerecht wird, so bleibt doch seine Umsetzbarkeit schwierig. Ein dezentralisierte Konfliktbearbeitungsstrategie ist erheblich aufwendiger als die ersten beiden Lösungsansätze. Vor allem der *short terminism* der für Interventionen verantwortlichen politischen Entscheidungsträger (Regierungen der Nationalstaaten) steht diesem Interventionskonzept entgegen. Dennoch wird eine Anpassung der Instrumentarien der internationalen Gemeinschaft an das veränderte Kriegsbild stattfinden, weil die Auswirkungen dieser bewaffneten Konflikte auch in der übrigen Welt spürbar sind (Migrationsströme, Medienberichterstattung, Terroranschläge, Geiselnahmen, globale Sicherheit).

Wie aber geht man mit nichtmilitärischen Angreifern um? Kurz nach den Anschlägen in New York und Washington ist die Welt in Aufruhr. Aber obwohl man überall von Neuen Kriegen und neuen Maßnahmen die Rede ist, reagiert mit den klassischen Instrumenten, wie sie die Kriegsführung nach Clausewitz vorsieht: Stärkung der für Sicherheit zuständigen Organe und ihrer Befugnisse, Ausrufung des NATO-Bündnisfalls<sup>21</sup>, Identifizierung vermuteter Drahtzieher und sie unterstützender Staaten, Vorbereitung der Bevölkerung auf einen bevorstehenden Krieg und massiver Militäraufmarsch. Aber diese Neuen Kriege lassen sich nicht durch militärische Mittel beenden. Gerade weil internationaler Terrorismus andere Ziele, Strategien, Mittel und Akteure hat als klassische Kriege, sind die konventionellen militärischen Reaktionsmuster zu hinterfragen.

---

<sup>21</sup> Das historisch Neue an der Ausrufung des kollektiven Verteidigungsfalles der NATO-Mitgliedstaaten ist, daß sich erstmalig Staaten als de jure im Krieg befindlich erklärt haben, ohne einen anderen Staat als Gegner benannt zu haben.

Eine Lösung kann hier letztendlich nur in der Bekämpfung der zugrundeliegenden politischen Ursachen liegen.

Die Angreifer waren keine militärischen Gegner, sondern Fanatiker mit erheblicher krimineller Energie. Daher sollte man überlegen, ob diese nicht auch nach den Normen des internationalen Rechts behandelt werden sollten und nicht nach den Maßstäben eines imaginären Krieges.

## 5. Bewertung des Risikos

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes haben westliche Militärstrategen nach neuen Bedrohungspotentialen Ausschau gehalten und sind auf eben diese globalen Auswirkungen bewaffneter Konflikte, die hier als Neue Kriege beschrieben wurden, gestoßen. So war der Diskurs der US-Sicherheitspolitik in der Ära Clinton von den Begriffen *de-territorialised threats* und *global dangers* geprägt: Bedrohungen, die nicht mehr von einem bestimmten Staat ausgehen oder nicht nur ein Land, sondern die ganze Welt bedrohen. Hier wenden Kritiker ein, Militärapparate seien ein Angebot, das sich selbst seine Nachfrage schaffe, was impliziert, daß das Risiko nur konstruiert sei. Tatsächlich sind nach Beck Risiken in der Risikogesellschaft offen hinsichtlich sozialer Definition und Konstruktion, da sie jeweils in einem bestimmten Kontext wahrgenommen werden. Insoweit trifft es den Punkt besser, von Neuen Kriegen als einem *western risk* zu sprechen.

Wenngleich westliche Experten Neue Kriege als Risiko konstruieren, so ist doch ein objektiv erkennbares von Neuen Kriegen ausgehendes globales Risiko wahrnehmbar. Verschiedenste riskante Auswirkungen Neuer Kriege sind aufgrund der *interconnectedness* der Globalisierung in der übrigen Welt spürbar: Terroranschläge, Migrationsströme, Medienberichterstattung, Geiselnahmen, organisierte Kriminalität und Proliferation. Dies zwingt in Zukunft zu einer weiterer Anpassung der Instrumentarien der internationalen Gemeinschaft an die Herausforderungen, die Neue Kriege stellen.

## Globale Risiken der Demographie, Wirtschaft und sozialen Verwerfungen

Nathalie Klein, Ellen van Hees, Charlotte Fiala

Zwischen den globalen Trends und Risiken von Demographie, Wirtschaft und sozialen Verwerfungen besteht eine hohe Interdependenz. Obwohl deshalb eine Abgrenzung zwischen den einzelnen Bereichen oftmals schwer fällt, ist es zunächst sinnvoll, die einzelnen Teilgebiete getrennt zu beleuchten, um im Schluß den komplexen Zusammenhang herauszuarbeiten und Denkanstöße zu geben.

### 1. Globale Trends der Demographie

Die Demographie als Bevölkerungslehre ist raum-, zeit- und ortsspezifisch. Deshalb sind demographische Trends auch im globalisierten 21. Jahrhundert nur schwer generalisierbar. Ihre Auswirkungen hingegen sind jedoch zunehmend

global geworden, sowohl was das Risikopotential, als auch dessen Wahrnehmung betrifft.

Ein Trend, der global erkennbar ist, ist die anhaltende Bevölkerungszunahme. Sie ist jedoch ungleich zwischen reichen und armen Ländern verteilt. Nach der Theorie des Demographischen Übergangs sind es die Länder des Südens, die die Phasen der demographischen Transformation noch nicht abgeschlossen haben und ein bleibendes Bevölkerungswachstum aufweisen. Die Länder des Nordens hingegen weisen eine stabile oder sogar rückläufige Bevölkerungsentwicklung auf. Die Einteilung bei demographischen Analysen in entwickelte und weniger entwickelte Länder ist also abgesehen von wenigen Ausnahmen nach wie vor sinnvoll.

Obwohl bereits heute ein allgemeiner Rückgang der Anzahl der Geburten (auch in den Ländern des Südens) festzustellen ist, wird noch bis 2050 ein anhaltender Zuwachs der Weltbevölkerung erwartet. Aus diesem Bevölkerungszuwachs ergibt sich ein globales Risiko, das Meadows bereits 1972 aufzeigte: die globale Tragfähigkeit der Erde, das heißt die materielle Grundlage für die Bedürfnisse der Menschen sowie der verschiedenen Ökosysteme, sind sowohl durch den absoluten Zuwachs der Bevölkerung, als auch durch den ungezügelden Ressourcenverbrauch der Industrieländer bedroht.<sup>22</sup>

Ein weiteres Risiko der Demographie ergibt sich aus dem globalen Rückgang der Sterblichkeit und dem damit verbundenen Phänomen der Überalterung. Angepaßte staatliche Altersabsicherungssysteme stellen bereits die OECD-Länder vor große Herausforderungen und belasten die Sozialsysteme. In den meisten Ländern des Südens sind solche staatlichen Absicherungssysteme überhaupt nicht vorhanden. Gleichzeitig lösen sich traditionelle Sozialsysteme allmählich auf, wodurch die Versorgung und Betreuung der alten Menschen gefährdet ist. Insbesondere Frauen sind durch ihre höhere Lebenserwartungen von Altersarmut betroffen.<sup>23</sup>

Ein letzter an dieser Stelle zu erwähnender Trend der Demographie betrifft die Verstädterung. Schätzungen besagen, daß bis zum Jahr 2030 über 60% der Weltbevölkerung in Städten leben wird. Die städtische Bevölkerung wächst damit dreimal so schnell wie die Weltbevölkerung.

Struktureffekte von Verstädterung können wie folgt unterteilt werden:<sup>24</sup>

Entwickelte Regionen	Weniger entwickelte Regionen
Zunahme der Zahl der Städte	Extremes Wachstum meist nur einer Stadt, einiger weniger Städte ( <i>primate city</i> /Zentrum - Peripherie)
Wachstum der Städte	Überverstädterung, Verdörflichung, Detribalisierung
Stadt-Land-Kontinuum	Sozio-ökonomische Deformation

<sup>22</sup> Vgl. Meadows 2000, 125-149. Meadows 1972.

<sup>23</sup> Bähr 2000, 45-50.

<sup>24</sup> Scholz, 2000. Materialien zur Vorlesung.

Die drei aufgezeigten Trends der Demographie, die Bevölkerungszunahme und Tragfähigkeit der Erde, die Überalterung sowie die Verstädterung sind nicht nur regional unterschiedlich verteilt, sondern wirken auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Zudem werden die demographischen Trends von Prozessen der Wirtschaft, Sozialentwicklung und Umwelt beeinflusst. So ist beispielsweise mit wachsendem Wohlstandsniveau und zunehmender Bildung von Frauen ein Geburtenrückgang festzustellen.

Bei der Thematisierung der Risiken der Bevölkerungsdynamik sind internationale Organisationen, Medien, staatliche und nichtstaatliche Akteure beteiligt. Die Bevölkerungspolitik geht meist von der Grundannahme aus, daß eine Bevölkerungszu- oder -abnahme die Entwicklung gefährdet und eine Intervention im öffentlichen Interesse gerechtfertigt sei.<sup>25</sup> Seit den 70er Jahren sind beträchtliche Erfolge in Bezug auf den Rückgang der globalen Geburtenhäufigkeit durch Familienplanungsprogramme erzielt worden. Es bieten sich also politische Gestaltungsmöglichkeiten, um Phänomene wie Überalterung und Verstädterung zu beeinflussen. Wichtige Weichen zu einer globalen Entwicklung der Weltbevölkerung wurden in Kairo auf der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (ICPD) 1994 gestellt. Doch die Umsetzung der dort entwickelten Richtlinien läßt bisher noch stark zu wünschen übrig und bleibt von der Finanzierung der Industrieländer abhängig, unter denen eine "Gebermüdigkeit" zu erkennen ist.<sup>26</sup>

Die Gestaltung der demographischen Trends ist größtenteils von der Finanzierung der OECD-Länder abhängig. So ist zu erwarten, daß die Chance zur positiven Lenkung der demographischen Entwicklung global gesehen ungenutzt bleiben wird. Allerdings ist es wahrscheinlich, daß in einzelnen Regionen Maßnahmen ergriffen werden, um demographische Trends zu beeinflussen. So beginnen beispielsweise die OECD-Länder über Lösungen für das Problem der Überalterung ihrer Bevölkerungen nachzudenken. Den meisten Ländern des Südens bleibt auf Grund ihrer begrenzten finanziellen Mittel und auf Grund ihrer anderen Prioritäten die Möglichkeit zur Intervention meist verwehrt. Somit äußern sich die Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern nicht nur in den demographischen Trends, sondern auch in der unterschiedlichen Gestaltungsfähigkeit.

## **2. Wirtschaftliche Trends und globale Risiken**

Im Rahmen der Globalisierung wird der Terminus „Wirtschaft“ meist mit internationalen Handelsverflechtungen und dem zunehmenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen gleichgesetzt. Einige Wissenschaftler wie zum Beispiel Scholte setzen Globalisierung deswegen mit Internationalisierung gleich.<sup>27</sup> Diese Definition vernachlässigt jedoch, daß Globalisierung im Gegensatz zum interkontinentalen Handel, ein neues Phänomen ist. Handel zwischen entfernten Ländern kann man bereits seit dem mesopotamischen Zeitalter nachweisen.<sup>28</sup> Aber erst seit dem Zweiten Weltkrieg ist eine starke

---

<sup>25</sup> Ulrich 2000, 51-54.

<sup>26</sup> Ders.

<sup>27</sup> Scholte 2000, 15.

<sup>28</sup> Held 1999, 152.

Handelsstratifizierung feststellbar. Um wettbewerbsfähig zu sein, konzentrieren sich Staaten und wirtschaftliche Akteure auf wenige Produkte, die sie am effizientesten produzieren können. Da jedes Land einige Kernprodukte produziert, werden die Länder immer abhängiger voneinander.<sup>29</sup> Die Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung können immer weniger von der Produktion des eigenen Landes befriedigt werden, weshalb die Staaten auf Import- und Exportleistungen angewiesen sind.

Ein zweiter Trend im Bereich Wirtschaft ist die Bildung von Netzwerken. Laut Castells<sup>30</sup> entsteht ein „weltweiter Markt“. Genauer ist dieser als interregional zu bezeichnen, da er sich hauptsächlich auf die Triade Europa, Nordamerika und Fernost konzentriert.<sup>31</sup> Diese Regionen beziehungsweise Teile des Netzwerks sind stark voneinander, jedoch weniger von anderen Regionen außerhalb der Triade, abhängig.

Das Entstehen der *knowledge society* ist eine dritte Entwicklung, die die Wirtschaft seit dem Ende des 20. Jahrhunderts kennzeichnet. *Knowledge society* ist ein Schlagwort dafür, daß sich die wirtschaftliche Aktivität verlagert. Es werden weniger Güter als vielmehr Ideen und praktisches Wissen (*know how*) gehandelt und verkauft.<sup>32</sup> Schlüsselindustrien sind dabei diejenigen, die Informationen sammeln, analysieren und weiterverarbeiten.

Die Konzentration auf wenige wettbewerbsfähige Produkte, die Wichtigkeit des Netzwerks innerhalb der Triade und das Entstehen der *knowledge society* sind beispielhaft für neue globale Trends im Bereich der Wirtschaft. Sie weisen viele Vorteile auf, aber sie benachteiligen auch bestimmte Gruppen. Zum einen diejenigen, die über zu wenig materielle Ressourcen verfügen, die für andere Staaten oder für Unternehmen interessant sind. Da die ärmeren Länder keine attraktiven Austauschgüter anbieten können, profitieren sie nicht von den Vorteilen, die die Handelsstratifizierung bietet. Die Kluft zwischen den reichen und armen Ländern wächst weiter.<sup>33</sup>

Zum anderen werden Menschen, Unternehmen und Staaten, die bisher noch nicht in einem für sie wichtigen Netzwerk sind, benachteiligt, da sie keinen Zugang zu den für sie wesentlichen Informationen, Beziehungen und neuen technischen Entwicklungen haben. Für diejenigen, die bisher nicht in einem Netzwerk sind, besteht die Schwierigkeit, in ein Netzwerk zu gelangen. Dazu sind sie auf Grund ihrer isolierten Position oftmals nicht in der Lage, Fähigkeit oder Mittel zur Produktion zu erlangen um für den Markt interessante Produkte anzubieten. Die Netzwerke selbst sind oftmals elitär organisiert, wobei diejenigen, die bereits über viel Macht und Ressourcen verfügen, ihre Position mit Hilfe des Netzwerkes weiter festigen und ausbauen können.<sup>34</sup> Ein konkretes Beispiel hierfür ist das Sijori Growth Triangle in Fernost, in dem Singapur die Bedingungen für Malaysia und Indonesien diktiert und somit eine einseitige Abhängigkeit besteht.

---

<sup>29</sup> Held 1999, 161.

<sup>30</sup> Castells 1998, 350.

<sup>31</sup> Held 1999, 167.

<sup>32</sup> Mazarr 1999, 117.

<sup>33</sup> Siehe auch das Kapitel zu den sozialen Verwerfungen.

<sup>34</sup> Sternberg 1999, 12.



Insgesamt besteht die Gefahr, daß die aufgezeigten wirtschaftlichen Trends die soziale Kluft in den einzelnen Ländern und zwischen Ländern verfestigen wird. Die wirtschaftliche Lage von einigen Staaten kann sich so schlecht entwickeln, daß das Risiko von inneren und äußeren Unruhen wächst. Dann nimmt auch die Wahrscheinlichkeit für Phänomene wie Staatszerfall, Bürgerkriege und zwischenstaatliche Konflikte zu.

Die genannten Entwicklungen der Handelsstratifizierung, Netzworkebildung und *knowledge society* werden hauptsächlich im Westen genutzt und deshalb dort auch als positiv dargestellt. Die neuen Entwicklungen bergen für die OECD-Länder eher Chancen als Risiken. Die Nachteile der aufgezeigten Trends sind hauptsächlich außerhalb des Netzwerks zu spüren und stoßen oft im Westen auf wenig Interesse.

Jedoch gibt es einige Probleme, die auch westliche Staaten nicht mehr alleine oder innerhalb ihres Netzwerkes lösen können. Mit Hilfe einer *global public policy* könnten – durch globale Kooperation auf staatlicher Ebene - Lösungen für die bestehenden Probleme erarbeitet werden.<sup>35</sup> Allerdings werden bisher bei internationalen Verhandlungen und Abkommen hauptsächlich die Risiken behandelt, die die OECD-Länder betreffen, da diese die Tagesordnung bestimmten.

Die genannten Trends in der Wirtschaft sind kaum aufzuhalten oder rückgängig zu machen. Die direkte Gestaltungsfähigkeit ist deshalb nicht als sehr groß einzuschätzen. Allerdings bestehen Möglichkeiten, die negativen Folgen der wirtschaftlichen Entwicklungen mit Hilfe von Übereinkünften von Regierungen und der Schaffung von Kooperationsmechanismen einzudämmen.

### 3. Risiken von sozialen Verwerfungen

Unter dem Begriff soziale Verwerfungen werden die Risiken von Armut und sozialer Spaltung behandelt. Nach der Definition der Weltbank gilt als arm, wer weniger als einen USD pro Tag zur Verfügung hat.<sup>36</sup> Armut bleibt auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein schwerwiegendes Problem und ist sogar in 60 Ländern seit 1980 kontinuierlich angestiegen.<sup>37</sup> Jährlich sterben 40 Millionen Menschen an durch Hunger bedingten Krankheiten, das entspricht 300 Flugzeugabstürzen pro Tag.<sup>38</sup>

Folglich ist Armut nicht nur ein potentiell Risiko, sondern bereits eine real existierende Katastrophe. Armut und Hungerkatastrophen sind keine neuen Phänomene. Armut besteht jedoch trotz der heutigen technischen Möglichkeiten weiterhin fort und steigt in einigen Gebieten sogar noch an. In den OECD-

<sup>35</sup> Reinicke 1998, 219; Scholte 2000, 268f.

<sup>36</sup> Zum alternativen Armutsbegriff, der die Bedeutung von Gemeingütern, die Bindung an die Gemeinschaft und spirituelle Werte einschließt, siehe Thomas 1997 beziehungsweise den Essay zu den Werte(krisen).

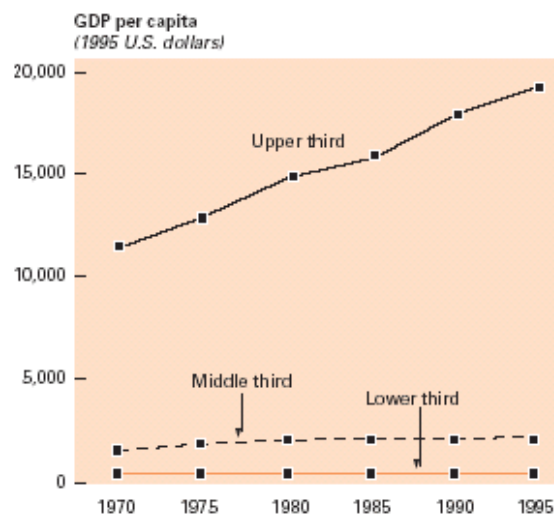
<sup>37</sup> UNDP 2001, v.; s. auch World Bank 2000, 25.

<sup>38</sup> Smith 1999, 18.

Ländern gibt es keine absolute Armut, jedoch eine relative.<sup>39</sup> In den vergangenen zwanzig Jahren ist diese relative Armut nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Industrieländern angestiegen. Daraus folgt das Risiko, daß immer größere Teile der Bevölkerung in Armut abgleiten und die breite Mittelschicht erodiert.

In bezug auf die soziale Ungleichheit läßt sich feststellen, daß nicht nur das soziale Gefälle zwischen Kontinenten und Ländern, sondern auch innerhalb vieler Länder, abhängig vom Wohnort und der jeweiligen Gesellschaftsschicht, ansteigt.

#### The incomes of rich and poor countries continue to diverge



Source: World Bank, World Development Indicators, 1999.

#### Einkommenslücke zwischen dem reichsten und ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung<sup>1</sup>

1820	3:1
1913	11:1
1970	30:1
1990	60:1
<b>Ende d. 20.Jhs</b>	<b>86:1</b>

Das Kapitel zur Wirtschaft hat gezeigt, daß es sehr wahrscheinlich ist, daß sich das Problem auf Grund der *knowledge gap* und *digital divide*<sup>40</sup> noch verschärfen wird. Es stellt sich die Frage, ob dieser Zustand über lange Zeit hinweg bestehen kann. Früher waren arme Regionen häufig geografisch entlegen und von Informationen abgeschnitten. Heute rücken die sozialen Unterschiede zum Teil geographisch näher, wie zum Beispiel in den Hauptstädten mit ihren prachtvollen Zentren und den sich auftürmenden Slums vor der Stadt. Zum anderen ist neu, daß die Medien, die bereits in die abgelegensten Dörfer vorgedrungen sind, den Reichtum auch in armen Gebieten sichtbar machen.

Eine Reaktion auf die soziale Ungleichheit kann Migration sein. Migration birgt für Länder je nach Ausmaß, Integrationsfähigkeit und zeitlicher Verteilung Chancen, gleichzeitig aber auch das Risiko von sozialen Auseinandersetzungen auf der einen und *brain drain* auf der anderen Seite.

Wenn jemand nicht emigrieren kann, gleichzeitig aber keine Möglichkeit sieht, seine Lage zu verbessern, sich Gehör zu verschaffen und seine Interessen

<sup>39</sup> Als relativ arm gilt, wem weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens eines Landes zur Verfügung steht (Definition der deutschen Wohlfahrtsverbände), bzw. arm sind solche Familien, Gruppen und Personen, die über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügen, daß sie von der allgemein üblichen Lebensweise ausgeschlossen sind (Definition der Europäischen Union), in: FAZ, 26.04.2001, 2.

<sup>40</sup> Siehe auch den Beitrag über Wissensdifferenzen.

zumindest teilweise durchzusetzen, entsteht ein Gefühl von Ausgrenzung und Hoffnungslosigkeit. Dies erhöht das Konfliktpotential in einer Gesellschaft, was zusammen mit anderen Faktoren zu einem Ansteigen von Kriminalität und gewalttätigen (im Extremfall sogar kriegerischen) Auseinandersetzungen führen kann. Durch eine hohe soziale Ungerechtigkeit wird die demokratische Entwicklung gefährdet und der Staat in Frage gestellt.

Die globale soziale Spaltung drückt sich nicht nur in den Tatsachen aus, sondern auch im Umgang mit dem Problem. Trotz der bereits bestehenden Armut und dem sich rapide verschärfenden Anstieg der sozialen Unterschiede wird das Thema in den OECD-Ländern kaum auf die politische Agenda gesetzt, bzw. kaum ein größerer Anteil daran genommen. Hier treffen die im Kapitel zur Rolle der Medien gemachten Aussagen zu: die Meldung des Hungertods ist bereits zu alltäglich, als daß sie spektakulär wäre. Auf der Seite der Zuschauer tragen die geographische Entfernung, die als unterschiedlich wahrgenommene Kultur sowie die Abwesenheit von absoluter Armut kaum zur Identifizierung und Solidarität mit den Betroffenen bei.

Allerdings ist das im vorigen Absatz beschriebene Desinteresse nur eine, wenn auch die bisher dominierende Haltung in den OECD-Ländern. Auf der anderen Seite wird durch die Globalisierung und dem mit ihr verbundenen Anstieg des Tourismus in Länder des Südens, sowie durch die Arbeit zahlreicher NGOs das Problemfeld zunehmend thematisiert. Durch Medien, die mittels Reportagen der Armut ein Gesicht verleihen, sowie durch die eigene Betroffenheit von sozialer Spaltung wird ein Problembewußtsein geschaffen.

Ein großer Teil der globalen Meinungsbildung liegt bei den OECD-Ländern. Von der Thematisierung und bewußten Wahrnehmung von sozialen Verwerfungen, sowie von der Anteilnahme daran wird es abhängen, ob die Probleme im Bereich der sozialen Verwerfungen angegangen werden.

In Europa und den USA werden pro Jahr 17 Milliarden US-\$ für Eiscreme ausgegeben. Dabei würden 13 Milliarden USD genügen, um alle Menschen der Welt mit einer medizinischen Basisversorgung und Nahrung auszustatten.<sup>41</sup> Dieses Beispiel zeigt, daß es möglich ist, Abhilfe zu schaffen und eine aktive Gestaltung des Problemfeldes zu etablieren. Es klingt zwar paradox, aber das zu Grunde liegende Problem der sozialen Spaltung könnte gleichzeitig zur Lösung der Armutsprobleme beitragen. Dadurch, daß der Reichtum viel stärker angestiegen ist, als die Armut, wären die Mittel zur Armutsbekämpfung vorhanden. Handlungsmöglichkeiten bestehen auf allen Ebenen: auf der internationalen, nationalen und individuellen, sprich auf staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Seite. Die Vergangenheit hat hierbei gelehrt, daß eine Verbesserung nur im Dialog mit den Betroffenen gelingen kann.

#### **4. Fazit**

Die drei dargestellten Themenfelder befinden sich nicht in einem Vakuum, sondern bedingen sich gegenseitig und interagieren mit weiteren Problembereichen. Demographie, Wirtschaft und soziale Verwerfungen können

---

<sup>41</sup> UNDP, in: Smith 1999, 18.

sich wiederum auf andere Risiken wie zum Beispiel auf die Risiken im Bereich Umweltzerstörung, Epidemien, kriegsrische Konflikte, Staatszerfall und Kulturverlust auswirken. Da in hochkomplexen Zusammenhängen die Folgen des Handelns vielfältig sind, muß ein Lösungsansatz holistisch sein. Handlungsfähig in diesem Sinne sind Akteure, die bei ihren Handlungen den Bezugsrahmen zu anderen Feldern erkennen und beachten. Insbesondere sind Akteure gefordert, die fähig sind, nicht nach Partikularinteressen zu handeln und Mut zum langfristigen Handeln zeigen. Die Komplexität der Zusammenhänge sollte keine Lethargie des Handelns oder ein Abwenden von den Problemen auslösen.

Die Darstellung der Probleme hat gezeigt, daß eine Abschottung von den globalen Problemen nicht möglich ist. Es gibt genügend Handlungsmöglichkeiten, wie Prozesse positiv beeinflußt werden könnten. Darunter fallen internationale und regionale Abkommen, Kooperationsformen und Transferleistungen, nationale und lokale Programme, Projekte von staatlichen oder privaten Akteuren. Ein Problem besteht darin, daß diejenigen, die über die Ressourcen zur Verbesserung der Situation verfügen, nie in so hohem Maße von den Problemen betroffen sind. Obwohl wahrgenommen wird, daß wir in einer entgrenzten Welt leben, zeigen die Handlungen vieler Akteure bisher zu wenig eine globale und langfristige Sichtweise.

## **Energie, Klima und Umwelt**

Thomas Haberland, Katrin Moch

Umweltrisiken und Energiegewinnung sind zwei eng aneinander gekoppelte Themenkomplexe. Durch eine stetig wachsende Weltbevölkerung sowie die zunehmende Industrialisierung der Entwicklungsländer steigt auch der Bedarf nach Energie, während gleichzeitig die vorhandenen Ressourcen schrumpfen. Darüber hinaus erscheint es unabwendbar, daß sich durch die fortwährende Nutzung fossiler Brennstoffe das weltweite Klima in den nächsten Jahrzehnten zunehmend erwärmen wird. Jedoch enthalten auch alternative Energien wie die Kernenergie häufig Risikopotentiale, die für Mensch und Umwelt nicht tragbar sind. In der folgenden Einführung soll versucht werden, sowohl eine mögliche Zukunft der Energiegewinnung und -versorgung kurz zu skizzieren, als auch die bereits entstandenen sowie die potentiellen Risiken, die sich daraus für die Umwelt ergeben, zusammenfassend darzustellen. In dem abschließenden Teil sollen existierende und potentielle politische Lösungsstrategien vorgestellt werden.

### **1. Zukunft der Energie**

Autonome Energieerzeugung und -verbrauch ist ein Merkmal, das den Menschen in seiner Entwicklung kennzeichnet. Seit Jahrhunderten werden fossile Brennstoffe und Energieträger für die Energiegewinnung verbraucht. Die Möglichkeit eines solchen Energieverbrauchs schaffte erst die Bedingungen für die ökonomischen, sozialen und technischen Fortschritte des Menschen in den letzten hundert Jahren.

Diese Energien (Kohle, Erdöl, Erdgas), die circa neun Zehntel des gesamten Energieverbrauchs ausmachen, stehen jedoch nicht mehr unbegrenzt zur Verfügung. Bei heutigem Verbrauchsdurchschnitt ist damit zu rechnen, daß Erdöl noch etwa 42 Jahre, Erdgas noch 66 Jahre und Kohle 160 Jahre reichen wird.

Der Energieverbrauch bleibt jedoch nicht gleich, sondern steigt stetig an (im Jahr 2020: 50 - 75% mehr Verbrauch als heute), und das vor allem in den Entwicklungsländern<sup>42</sup>. Gleichzeitig wird der Bergungs- und Nutzungsaufwand zur Energiegewinnung immer größer und dementsprechend teurer.

Die bisherige Alternative zu fossilen Brennstoffen ist die Kernenergie (Kernspaltung). Ihr Wirkungsgrad ist um ein Vielfaches höher. Doch auch der Kernbrennstoff Uran würde nach wenigen Jahrzehnten verbraucht sein, würde man die fossilen Energieträger durch Kernenergie ersetzen. Der entscheidende Nachteil liegt jedoch in den relativ hohen Katastrophenrisiken. Dies sind insbesondere das Strahlenrisiko mit einer extrem langen Halbwertszeit und das Unfallrisiko (Reaktorunfälle). Weitere Probleme birgt die Wiederaufarbeitung der Brennstäbe, der Atom Müll, der Transport und fehlende Endlagerstätten<sup>43</sup>.

Um die acht bis zehn Milliarden Menschen in der Mitte des 21. Jahrhunderts noch mit Energie versorgen zu können, muß nach neuen Energieformen und -trägern sowie nach erneuerbaren Energien gesucht werden. Viele erneuerbare Energietechnologien sind längst erdacht und bewährt. Hier stehen Windkraftanlagen, Wasser- und Biomassekraftwerke sowie solarthermische Anlagen an erster Stelle. Die dezentrale Erzeugung alternativer Energien könnte auch den Sog in die Elendsviertel der Megastädte bremsen.

Eine relativ neue Form der Energieerzeugung ist die Brennstoffzelle. Die kontrollierte Reaktion von Wasserstoff und Sauerstoff in Brennstoffzellen gilt als eine der Schlüsseltechnologien einer nachhaltigen Energieversorgung für das 21. Jahrhundert, da die Brennstoffzelle aus den praktisch unerschöpflichen Elementen Wasserstoff und Sauerstoff elektrischen Strom produziert - ohne eine Flamme oder Wärme als Nebenprodukt. Die Produktion von Strom geschieht dadurch zuverlässig, effizient, geräuschlos und im Idealfall ohne schädliche Emissionen. Das einzige Reaktionsprodukt ist Wasserdampf.

Die Pioniere in der Brennstoffzellenforschung gelten schon heute als zukünftig an den Technologiebörsen, da die Vielseitigkeit der Brennstoffzelle ihnen eine herausragende Position sichert. Die Brennstoffzelle macht von zentraler Strom- und Wärmeversorgung unabhängig und kann so das alte Elektrizitätsversorgungssystem mit Großversorgern und abhängigen Kleinverbrauchern ablösen.

Es reicht jedoch nicht aus, fossile Brennstoffe durch erneuerbare Energien zu ersetzen, sondern es muß eine umfassendere Energiewende geben. Effizienz und Nachhaltigkeit statt Verschwendung und Raubbau. Das heißt, der Umgang mit Energie an sich muß ein anderer werden, denn betroffen von dem Risiko einer

---

<sup>42</sup> Rosenkranz 2000.

<sup>43</sup> Greenpeace 2001.

Klimaveränderung infolge des derzeitigen Energieumgangs ist die gesamte Weltbevölkerung<sup>44</sup>. Aus diesem Grund steht eine Neuausrichtung der bisherigen Energiepolitik bereits seit langem auf der internationalen Agenda. Sie wird jedoch von denen, die daraus finanzielle Vorteile ziehen (Mineralölkonzerne, OPEC-Länder) stark behindert. Aber gerade diese haben bisher die größten Einflußmöglichkeiten. Ziel bleibt aber, daß sich in diesem Energiesystem die sonnen-, wind- und wasserreichen Regionen (viele Entwicklungsländer) zu Energieexporteuren entwickeln und somit auch der Großteil der Betroffenen seine wirtschaftliche Selbständigkeit erhöhen kann.

## 2. Globalisierung von Umweltrisiken

Die Entwicklung neuer Technologien im biologischen, chemischen und nuklearen Bereich, die fortschreitende Industrialisierung der Entwicklungsländer, sowie die fehlende Nutzung umweltfreundlicher Technologien in den Industrieländern, haben in den letzten Jahrzehnten immer evidenter zu einer Gefährdung und Zerstörung der Umwelt geführt.<sup>45</sup> Auch die stetig steigende Zahl der Erdbevölkerung zählt zu einem maßgeblichen Faktor bei der fortschreitenden Zerstörung des menschlichen Lebensraumes. Gegenmaßnahmen erweisen sich oftmals als problematisch. Abgesehen von der Schwierigkeit einer konsequenten Umsetzung von umweltfreundlichen oft kostspieligeren Technologien und Praktiken, sind Umweltschäden häufig nicht unmittelbar sichtbar. Dies hat zur Folge, daß sie erst dann bemerkt werden, wenn sie irreversibel sind. Darüber hinaus liegt bei dem Großteil der Umweltrisiken keine Monokausalität vor. Dies erschwert sowohl die Ursachenforschung als auch eine Schadensbekämpfung erheblich.

Bei einer Beurteilung der entstandenen Umweltrisiken ist festzustellen, daß den anthropogenen Umweltrisiken eine weitaus größere Bedeutung zukommt als den geologischen oder extraterrestrischen Umweltrisiken. Die vom Menschen generierten Umweltrisiken lassen sich in biologische, stoffliche, technologische und klimatische Risiken einteilen.<sup>46</sup> In dieser kurzen Einführung soll der Schwerpunkt auf den klimatischen Umweltrisiken liegen. Diese können insofern als exemplarisch gelten, als bei den klimatischen Umweltrisiken<sup>47</sup> mit der Gefährdung der Atmosphäre und des klimatischen Systems Güter betroffen werden, die von allen Ländern in Anspruch genommen werden, ohne daß sie unter eine alleinige nationale Gesetzgebung fallen.<sup>48</sup> Daher kann man bei einem Großteil der Umweltrisiken von entgrenzten Risiken sprechen. Diese globale Dimension und die daraus resultierende multilaterale Handlungsnotwendigkeit sind das spezifisch Neue an den klimatischen Umweltrisiken. Sind regional, lokal und national begrenzte Umweltschäden wie Ressourcenknappheit, das Aussterben einzelner Arten, Luft und Wasserverschmutzung bis in die Vormoderne

---

<sup>44</sup> Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1998.

<sup>45</sup> Held 1998, 391.

<sup>46</sup> Einteilung nach: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1998.

<sup>47</sup> Unter die klimatischen Umweltrisiken fallen sowohl der globale Klimawandel durch eine fortschreitende Erderwärmung als auch die Zerstörung der Atmosphäre durch die partielle Auflösung der Ozonschicht in der Stratosphäre.

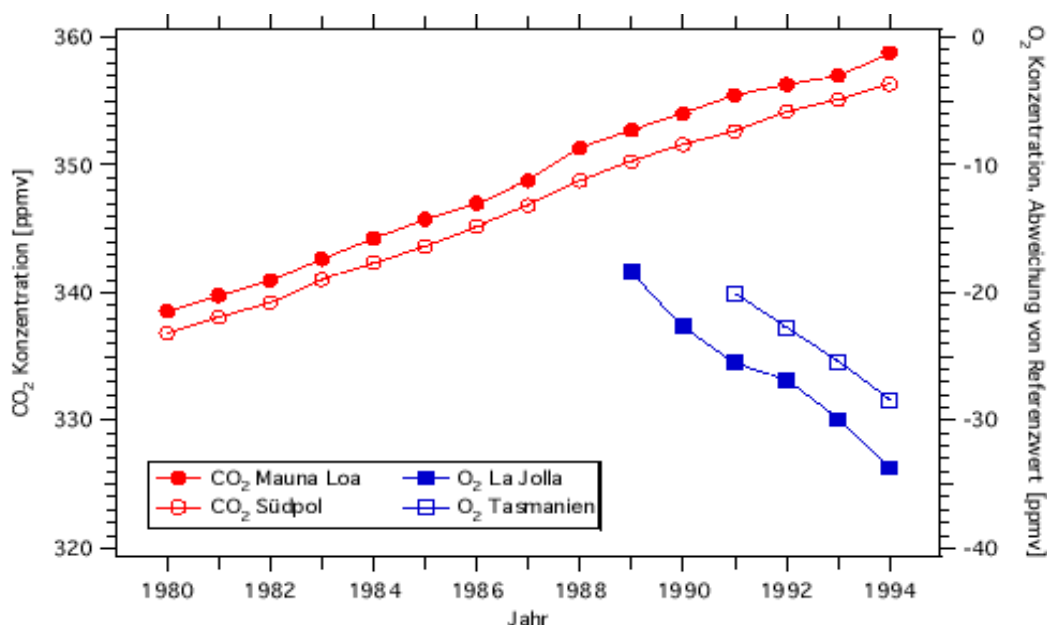
<sup>48</sup> Held 1999, 378.

zurückzuverfolgen, ist das Überschreiten des regionalen Bezugssystems eine spezifische Erscheinung der letzten Jahrzehnte.<sup>49</sup>

### 3. Der globale Klimawandel

In den letzten hundert Jahren hat sich die Temperatur der Erde um 0,6 C° erhöht.<sup>50</sup> Der kontinuierliche Anstieg der Erdtemperatur seit Beginn der Industrialisierung läßt sich weniger auf natürliche Temperaturschwankungen, als vielmehr auf einen vom Menschen verursachten erhöhten Kohlenstoffdioxid-Gehalt in der Atmosphäre zurückführen.<sup>51</sup> CO<sub>2</sub> und andere Treibhausgase wie Methan blockieren die Rückstrahlung der Sonne von der Erde und erwärmen somit die Atmosphäre.<sup>52</sup> CO<sub>2</sub> wird sowohl bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe (Kohle, Erdöl und Erdgas) als auch durch Brandrodung und landwirtschaftlicher Nutzung der Wälder freigesetzt.

Durch Abholzung der Regenwälder kann die Photosynthese, welche Kohlenstoffdioxid in Sauerstoff umwandelt, nicht mehr in ihrem ursprünglichen Ausmaß betrieben werden. Es verbleibt somit mehr Kohlenstoffdioxid in der Atmosphäre. Langjährige, homogenisierte Temperaturmessungen<sup>53</sup> belegen sowohl den kontinuierlich ansteigenden Kohlenstoffdioxid-Gehalt in der Atmosphäre, als auch die damit einhergehende Erderwärmung. Es handelt sich hierbei um real meßbare Risiken.



Jahreszeitlich gemittelter Verlauf der Konzentration von Sauerstoff und Kohlendioxid, beobachtet an Stationen der Nord- und Südhemisphäre. Quelle: Max-Planck-Institut für Meteorologie, Hamburg.

<sup>49</sup> Held 1999, 384.

<sup>50</sup> Seis 1998, 209f.

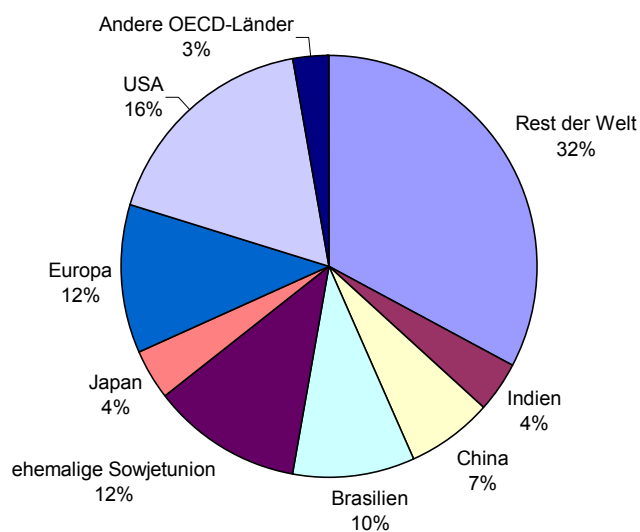
<sup>51</sup> Latif, Venzke 1996.

<sup>52</sup> Rosenkranz 2001, 25.

<sup>53</sup> Informationen dazu beim Max-Planck-Institut für Meteorologie in Hamburg.

Ebenso wie der gesteigerte CO<sup>2</sup>-Gehalt ist auch der erhöhte Methan-Gehalt in der Atmosphäre auf anthropogene Quellen zurückzuführen. Reisanbau und Viehzucht, sowie Kohleabbau, Öl- und Gasproduktion sind die wesentlichen Prozesse, bei denen Methan in die Atmosphäre freigesetzt wird. Jedoch sind CO<sup>2</sup>-Emissionen mit 22 500 Millionen Tonnen pro Jahr zu einem weitaus größeren Teil für den sogenannten Treibhauseffekt verantwortlich als Methan-Emissionen (270 Millionen Tonnen).<sup>54</sup>

**Anteile der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen (1990)**



Quelle: OECD 1995

Die Industrieländer gelten als die hauptsächlichen Verursacher von CO<sup>2</sup>-Emissionen. Allein die Vereinigten Staaten sind mit nur 5% Weltbevölkerung für ein Viertel der weltweiten jährlichen Kohlenstoffdioxid-Emissionen verantwortlich.<sup>55</sup> Dagegen sind die Entwicklungsländer trotz fortschreitender Industrialisierung bei fehlenden umweltfreundlichen Technologien die geringsten Verursacher, sie werden jedoch als die vorrangig Betroffenen einer Klimaveränderung angesehen.<sup>56</sup>

Die Folgen einer Erderwärmung sind vielfältig und haben direkte Auswirkungen auf Lebewesen, Mensch und Natur. Zum einen führt der Anstieg der Temperaturen zu einem Schmelzen der Pole. Neben einer Erhöhung der Meeresspiegel, welche sowohl eine Veränderung der Meeresströme, als auch eine existentielle Bedrohung vieler Inselstaaten nach sich ziehen könnte, vermindert sich durch eine ungebremschte Verringerung der Eisausdehnung und des Eisvolumens die Reflektionsfläche für das Sonnenlicht weiter. Zum anderen ist

<sup>54</sup> United Nations Environment Programme 1999, 62.

<sup>55</sup> Held 1999, 397.

<sup>56</sup> Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1998, 137.



durch eine globale Erwärmung mit verstärkten Wetterextremen (Orkane, Sturmfluten, Überschwemmungen) und einer Ausdehnung der Wüsten zu rechnen.<sup>57</sup>

#### 4. Zerstörung der Atmosphäre

Durch das Ozon in der Stratosphäre wird eine intensive Einwirkung von ultravioletten Strahlen auf die Erde verhindert. Die Chemikalie FCKW, die in Spraydosen, Klimaanlage und Kühlschränken eingesetzt wurde und wird, ist größtenteils für die partielle Zerstörung der Ozonschicht verantwortlich.<sup>58</sup> Besondere Ausmaße haben die Löcher in der Ozonschicht über dem Nord- und dem Südpol erreicht. Hier können die UV-Strahlen ungefiltert auf die Erde einwirken. Beim Menschen erhöhen diese das Hautkrebsrisiko und schwächen das Immunsystem, bei Pflanzen verringern sie den Wachstum und die Photosynthese. Zwar wurde international inzwischen ein vollständiger Produktionsstopp von FCKW durchgesetzt, jedoch muß berücksichtigt werden, daß die Chemikalie in der Atmosphäre eine Halbwertszeit von rund 50 Jahren beansprucht. Auch kann die Verfahrensweise mit FCKW nicht als Modellfall in der internationalen Umweltpolitik gewertet werden, da durch die weitgehende Monokausalität der Ursachenfaktoren eine einfache Substitution des Stoffes möglich war.<sup>59</sup> Bei dem oben dargestellten Klimarisiko der Erderwärmung ist diese Strategie aufgrund der komplexen und noch nicht vollständig erforschten Wechselwirkungen zwischen Atmosphäre, Wasser und Land nicht ohne weiteres anwendbar.

Im folgenden sollen die soziokulturellen Folgen von Umweltzerstörungen kurz aufgezeigt werden. Immer mehr Menschen fliehen vor einer zerstörten Umwelt, die das Leben in der Region unmöglich macht. Wassermangel, Versteppung und Überschwemmungen sind zunehmend Ursachen von Migration. Nach Klaus Töpfer, Exekutivdirektor des UNEP, gibt es derzeit weltweit 25 Millionen Umweltflüchtlinge.<sup>60</sup> Schädliche Auswirkungen von Umweltzerstörung sind auch im Bereich der Gesundheit festzustellen. Zunehmend mehr Menschen erkranken an Hautkrebs oder leiden an Infektionskrankheiten, die durch verseuchtes Wasser übertragen werden. Auch zeitweise eingedämmte Tropenkrankheiten wie Malaria und Schlafkrankheit erleben einen erneuten Aufwind.<sup>61</sup> Politisch kann eine zunehmende Zerstörung der Umwelt sowohl zu Instabilitäten innerhalb eines politischen Systems führen, als auch zu zwischenstaatlichen Konflikten aufgrund von Ressourcenknappheit.<sup>62</sup>

#### 5. Politische Strategien

Die politisch Verantwortlichen haben die Energie- und Umweltpolitik erst sehr spät als wichtiges Feld politischer Arbeit entdeckt. Die verknappten Energieressourcen machten eine verantwortungsvolle Energiepolitik notwendig. Die erste Weltklimakonferenz fand 1979 in Genf statt. Dort wurden die Regierungen der Welt aufgefordert, potentielle von Menschen verursachte

<sup>57</sup> Franke 2000, <http://www.spiegel.de/spiegel/21jh>, Paul 2000, <http://www.spiegel.de/spiegel/21jh>

<sup>58</sup> Seis 1998, 214.

<sup>59</sup> Vogler 1997, 242.

<sup>60</sup> Töpfer 1999, 55.

<sup>61</sup> Collett 1998, 244.

<sup>62</sup> Scapple 1998, 237.

Änderungen im Klima, die sich nachteilig auf das Wohl der Menschheit auswirken könnten, zu verhindern. Auf der zweiten Weltklimakonferenz 1990 – wiederum in Genf – wurden in der Schlußerklärung Prinzipien unterstützt, die Eingang in die Klimakonvention fanden. Diese Prinzipien waren einerseits die Anerkennung des Klimawandels als ein die gesamte Menschheit betreffendes Problem, mit gemeinsamer Verantwortlichkeit der Länder. Andererseits sollte eine nachhaltige Entwicklung das Vorsorgeprinzip unterstützen.

Auf dem folgenden sogenannten „Erdgipfel“ 1992 in Rio de Janeiro wurde am 4. Juni 1992 das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die Klimaänderung ausgehandelt, das bis heute von fast allen Staaten ratifiziert wurde. Mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls am 11. Dezember 1997 sollte die Grundlage für eine international verbindliche Emissionsreduktionspolitik gelegt werden. Die Staaten verpflichteten sich, ihre Treibhausgasemissionen im Schnitt bis 2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Damit das Protokoll in Kraft treten kann, muß es von mindestens 55 Ländern, die für 55 Prozent der CO<sup>2</sup>-Emissionen verantwortlich sind, ratifiziert werden. Auf dem Klimagipfel in Bonn im Juli 2001 wurden einige Punkte konkretisiert und abgeschwächt (zum Beispiel die Anrechnung von Waldflächen), so daß es jetzt von mehreren Staaten, insbesondere Europa, Japan und den Entwicklungsländern ratifiziert werden kann. Die USA als größter Emissionsproduzent sind aus dem Kyoto-Protokoll ausgestiegen.

Um die Forderungen des Kyoto-Protokolls umzusetzen und zu koordinieren, ist Entwicklungspolitik als Risikopräventionspolitik notwendig. Hier muß Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz, sowie Bildung und Ausbildung an erster Stelle stehen. Dazu muß die internationale Risikobewältigungskapazität gestärkt werden, das heißt, risikorelevante Tätigkeiten internationaler Organisationen und Institutionen müssen gestärkt und untereinander vernetzt werden, da sie in Zukunft präventiv agieren müssen und nicht nachsorgend wie bisher.<sup>63</sup> Dazu schlägt der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen in seinem Jahresbericht 1998 die Einrichtung eines UN Risk Assessment Panel vor.

Unter der Annahme, daß ein Energiekollaps nicht unausweichlich ist und bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, soll dieses Panel jährlich einen UN Risiko-Bericht auf der Basis interdisziplinär, risikoorientierter und systematischer Auswertung der Forschungsergebnisse erstellen. Damit soll ein internationales Diagnosesystem über die Risiken des globalen Wandels erstellt werden, das eine Koordinations- und Sammelfunktion besitzt.

Erreicht werden kann damit die Durchsetzung globaler Verhaltensstandards für Unternehmen, wie etwa beim Global Compact. Hier wurden beim World Economic Forum 1999 in Davos neun Prinzipien für Menschenrechte, Freiheit und Entwicklung aufgestellt, zu denen sich Unternehmen im Rahmen dieser Vereinbarung bekennen können. Die Strategien sind langfristig angelegte, ökosystemorientierte, breite und vor allem unabhängige Grundlagenforschungen

---

<sup>63</sup> Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1998.

durch finanzielle Stärkung und Förderung. Eine andere Möglichkeit ist die privatrechtliche Erfassung von ökologischen Schäden als Rechtsgutsverletzungen.

Doch sind nicht nur die Unternehmen in ihrem Umgang mit Energieressourcen gefordert, sondern auch die Bürger. Hier wird vor allem auf die Förderung der Risikomündigkeit der einzelnen Bürger hingewiesen. Sie müssen informiert werden, in Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden und dann vor allem Verantwortung übernehmen.

## **Aids als Parameter eines globalen Systems**

Stephan Blancke

### **1. Eine Bedrohung in Zahlen**

Seit dem ersten Auftreten der Immunschwächekrankheit Aids in den frühen 80er Jahren sind ca. 22 Millionen Menschen aufgrund der anfangs Homosexuellen und Drogenabhängigen zugeordneten Infektion verstorben. Derzeit leben über 36 Millionen Menschen mit Aids. Allein im Jahre 2000 sind ca. 3 Millionen Menschen an Aids verstorben und nur bei den Neuinfektionen ist im Vergleich zu 1999 ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Ca. 47% der Infizierten sind Frauen, die Aids häufig an ihre Kinder weitergeben. Allein in Afrika wird die Zahl der Aidsweisen bis zum Jahre 2010 auf ca. 43 Millionen Menschen ansteigen. Und schließlich: Schätzungsweise 95% aller Infizierten leben in Entwicklungsländern. Leider betragen die Kosten einer Behandlung, welche den Ausbruch der Infektion unterdrücken hilft, jährlich ca. 50.000 DM pro Patient, d.h. lediglich 10% der Infizierten weltweit haben eine gewisse Hoffnung und Perspektive.<sup>64</sup>

End-2000 global estimates Children and Adults<sup>65</sup>

People living with HIV/AIDS	36.1 million
New HIV infections in 2000	5.3 million
Death due to HIV/AIDS in 2000	3.0 million
Cumulative number of death due to HIV/AIDS	21.8 million

### **2. Wie kommt der globale Bezug zustande?**

Bis zum heutigen Tage werden immer wieder ganze Landstriche von Seuchen und Krankheiten befallen. Krankheiten wie Tuberkulose, aber auch zahlreiche Geschlechtskrankheiten haben ihr Gefahrenpotential nicht verloren und stellen häufig den zusätzlich destabilisierenden Faktor dar, der den Ausbruch von Aids begünstigt. Die Folgen von Aids unterscheiden sich demgegenüber allerdings sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Weise und sind unmittelbar mit entwicklungspolitischen Erfolgen ganzer Nationalstaaten verbunden. Weiterhin werden – im Gegensatz zu z.B. Tuberkulose - zusätzlich zu den materiellen auch ideelle Werte berührt und häufig in Frage gestellt. Die Erosion dieser Werte gestaltet sich global und findet weltweit statt, Ausmaß und Perzeption dagegen

<sup>64</sup> Weltbank: <http://www.worldbank.org/>, zuletzt am 15.08.2001.

<sup>65</sup> Siehe NACO <http://www.naco.nic.in/vsnaco/globalscene/globe2.htm>.

unterscheiden sich lokal und werden differenziert betrachtet<sup>66</sup>. Umgekehrt verläuft die Ausbreitung. Mikroepidemien ruinieren lokale Strukturen, entvölkern Regionen und breiten sich sukzessive über das Land aus. Dieser Prozeß wird unterstützt und ergänzt durch Phänomene, die durch die Globalisierung erst ermöglicht oder verstärkt werden: Sextourismus, Blauhelmeinsatz, internationale wirtschaftliche Projektrealisierungen wie z.B. im Bereich des Bergbaus und veränderte moralische Einstellungen.

### 3. Unterschiedliche Perzeptionen und ihre Folgen

Aids bedroht die individuelle Existenz und die gesellschaftliche Stabilität, doch nicht immer wird das so gesehen bzw. nicht immer will man es erkennen. Ausschlaggebend für die Bekämpfung von Aids ist aber der politische Wille, der nur bei einer realistischen und ehrlichen Herangehensweise Erfolg haben kann.<sup>67</sup> Häufig läßt sich beobachten, daß bei einer Verbesserung der Situation – wie sie in den westlichen Industriestaaten zu beobachten ist – das gesellschaftliche und staatliche Interesse schwindet, Gelder gekürzt werden und ehemals gemeinschaftlich vertretene Konzepte auf eine nationale Projektkonkurrenz hinauslaufen.<sup>68</sup>

Daher muß gefragt werden: Gibt es eine objektive Risikoperzeption, die Aids entsprechend würdigt? Festzustellen ist, daß Aids als globales Risiko nur in der Betrachtungsweise internationaler Organisationen wie der UNO oder Institutionen, die sich aufgrund ihrer Aufgabenzuteilung mit Risiken beschäftigen, vorkommt. Dort werden globale Bedrohungen skizziert und globale Konzepte erstellt. Jene Staaten dagegen, die mit einem hohen Ausbreitungsgrad von Aids zu kämpfen haben, müssen sich auf ein nationales Vorgehen beschränken und sind auch dort auf internationale Hilfe angewiesen.

Folgenreich ist der Grad der Offenheit gegenüber Aids, den die Kultur des jeweiligen Landes erlaubt. Begriffe wie Homosexualität, Verhütung, die Position der Frau in der Gesellschaft, Promiskuität, Drogenkonsum und Prostitution, aber auch der Sprachgebrauch eines Terminus technicus wie „Kondom“ stellen die Toleranz mancher Entscheidungsträger aus den betroffenen Ländern auf eine schwere Probe und beeinflussen den gesuchten Konsens.<sup>69</sup> Aids wird in diesen Ländern als Stigma betrachtet, dessen Opfer sich häufig den traditionellen

---

<sup>66</sup> In den meisten westlichen Ländern haben die Gesellschaften homosexuelle Lebensformen akzeptiert und reagieren mittlerweile weniger hysterisch auf Infektionen. In vielen afrikanischen Staaten dagegen sind patriarchalisch organisierte Gesellschaftssysteme in dieser Hinsicht ausgesprochen reaktionär: „In Südafrika herrscht der verbreitete Irrglaube, daß der Geschlechtsverkehr mit einer Jungfrau oder einem Kind ein sicherer Weg sei, um das Virus loszuwerden“. Siehe Mistry 2001, 20-21.

<sup>67</sup> Die Regierung Botswanas hat Aids als Bedrohung für die eigene Bevölkerung nicht geleugnet. Resultat: Das Land nimmt heute eine führende Rolle bei der Bekämpfung von Aids ein. Vgl. z.B. Stucky 2001, 7. In Südafrika dagegen wehrt sich die Regierung gegen wissenschaftliche Erklärungen von Aids und provoziert damit die weltweit schnellste Verbreitungsrate mit drastischen wirtschaftlichen Folgen, vgl. z.B. Grill 2001, 29.

<sup>68</sup> Vgl. u.a. Becker, Hartmann 2001, 317.

<sup>69</sup> Bei der Sondersitzung der UNO zum Thema HIV/ Aids im Juni 2001 kam es zu heftigen Auseinandersetzungen mit Delegierten aus muslimischen Ländern, die sich gegen eine Verwendung o.g. Begriffe bzw. gegen eine geforderte, adäquate Sprache wehrten, vgl. Neue Zürcher Zeitung 26.06.2001, 2.

Wunderheilern anvertrauen. So wird klar, daß das größte Problem die „Ignoranz gegenüber Aids“<sup>70</sup> ist.

#### 4. Wie greift Aids in die Stabilität der betroffenen Länder ein?

Fortschritte in der Entwicklungspolitik eines Landes lassen sich anhand einiger weniger Orientierungspunkte festmachen:

- Wirtschaftliches Wachstum
- *good governance*
- Entwicklung des *human capital*
- Schaffung eines günstigen Investitionsklimas
- Stabile Produktivität

Jeder dieser Bereiche wird von Aids negativ beeinflusst und nachhaltig geschwächt:

- Produktivkräfte (Industrie, Landwirtschaft, Dienstleistung) werden dezimiert
- Politische Entscheidungsträger sterben, resignieren oder realisieren das Ausmaß von Aids nicht mehr
- Wissenschaftliche Eliten fehlen, Lehrermangel und fehlende Bildungsabschlüsse sind die Folge

Selbstverständlich bricht auch das sogenannte Reproduktivitätspotential weg. Das hohe Infektionsrisiko für Frauen erklärt sich durch soziokulturelle Risikofaktoren – Promiskuität, Rechtlosigkeit der Frau auch in sexuellen Fragen, Ignoranz von Männern gegenüber geschlechtsspezifischen Gesundheitsproblemen etc. - in zahlreichen Entwicklungsländern. Vernachlässigt wird zusätzlich die Relevanz von gesellschaftlichen Eliten, deren Fehlen und Sterben den Wegfall einer identitätsstiftenden Funktion bedeutet und zu einer ethischen und moralischen Aufweichung und Erosion beiträgt.

Es wird erkennbar, daß Aids die betroffenen Gesellschaften in jeglicher Hinsicht destabilisiert. Wirtschaftlich, politisch, sozial, kulturell und moralisch. Aids macht die Erfolge einzelner Staaten in ihren Bemühungen um Prosperität zunichte und führt die Arbeit der Entwicklungshilfe ad absurdum, denn die Armut, die bekämpft werden soll, wird gesteigert durch die geschwächten oder nicht zur Verfügung stehenden Menschen. Verarmte Menschen haben keinen Zugang zu Bildung und Unterricht. Ohne die entsprechenden Abschlüsse sinken ihre Chancen auf qualitative Arbeit und schließlich resultiert daraus ein schrumpfendes Bruttosozialprodukt, das es der Regierung kaum erlaubt, regulierend und präventiv einzugreifen. Resignation, Frustration und Kriminalität sind die häufige Folge. „Keine andere Krankheit ist in ihrer Kombination aus sozialen und ökonomischen Folgen so verheerend wie Aids“.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Der südafrikanische Sozialminister Peter J. Marais auf einem Aids-Symposium in Kapstadt, 2000, siehe Ehrenstein 2000.

<sup>71</sup> Vgl. Lehmann 2001, <http://www-x.nzz.ch/format/articles/399.html>.

Peter Piot, der Exekutivdirektor des Anti-Aids-Programms der UNO (Unaid) betonte im Januar dieses Jahres, daß – neben den o.g. Bereichen – auch Teile der Streitkräfte und der Polizei unter Aids leiden und die Folgen sich auf die politische Stabilität ganzer Regionen niederschlagen würden. Das heißt, daß die betroffenen Staaten zukünftig auch vor sicherheitspolitischen Problemen stehen werden, die erfahrungsgemäß den Nährboden für politisch fragwürdige Experimente bereiten.

## 5. Risikodiffusion: Wer wird bedroht?

Das Risikopotential innerhalb einzelner, hauptsächlich der Entwicklungsländer und Regionen – wie z.B. dem südlichen Afrika – ist empirisch belegbar. Aus dieser regionalen Virulenz wird ein globales Problem, wenn Externe ihre Sicherheit gefährdet sehen. Zu dieser Situation kommt es bei jeglicher Kooperation oder sonstigem Engagement in den betroffenen Ländern, wobei sich dies auf einer wirtschaftlichen wie auch militärischen Ebene abspielen kann: *infectious disease* als ein Begriff, der in die Überlegungen westlicher Militärs Einzug gehalten hat und Aids an erster Stelle aufführt. Dabei gilt die Sorge u.a. der risikofreien Durchführung von *peacekeeping operations*<sup>72</sup>. Der sicherheitspolitische Aspekt wird auch vom Sicherheitsrat der UNO hervorgehoben, der Aids mittlerweile nicht nur als Bedrohung für Sicherheit und Frieden, sondern auch als auslösenden Faktor für bewaffnete Konflikte ansieht. Der Nationale Sicherheitsrat der USA bezeichnete erstmalig im Jahre 2000 Aids als eine Bedrohung der nationalen Sicherheit. Dabei berief man sich u.a. auf eine Studie amerikanischer Nachrichtendienste, nach der „*revolutionary wars, ethnic wars, genocides and disruptive regime transitions*“ – künftig auch für Asien und die frühere Sowjetunion denkbar – zu einem militärischen Engagement der USA führen könnten<sup>73</sup>.

Hinter diesen und ähnlichen Szenarien steht hauptsächlich die Sorge um einen wirtschaftlichen Kollaps und Investitionsunsicherheiten sowie die Furcht vor einem erhöhten, unberechenbaren Migrationsdruck, der beschleunigt wird durch eine sich etablierende „Chaotisierung“<sup>74</sup> und zu Auseinandersetzungen zwischen den Staaten führen kann. Der Versuch der Weltbank, einen Standard für flankierende Präventionspolitik bei wirtschaftlichen Projekten in Entwicklungsländern durchzusetzen<sup>75</sup>, ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Privatwirtschaftliche Initiativen sind dabei häufig die einzige Möglichkeit, die Situation und damit letztendlich die Zahl ihrer arbeitsfähigen Angestellten zu stabilisieren<sup>76</sup>.

## 6. Was bringt die Zukunft?

Afrika ist am nachhaltigsten von Aids betroffen. Die Situation dort ist weiterhin erschreckend instabil und Aids ist in den jeweiligen Ländern ein Faktor, der in die soziale und ökonomische Situation eingreift und mehr oder weniger mit den

<sup>72</sup> Britisches Verteidigungsministerium 2001.

<sup>73</sup> Gellman 2000, 1 u. 3.

<sup>74</sup> Vgl. auch Zürn, Brozus 1996, 45.

<sup>75</sup> Zewdie 2000.

<sup>76</sup> Vgl. u.a. Stucky, 2001.

anderen Faktoren zusammenhängt oder sie evoziert: Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens, hohe Verschuldung, Überlastung des Gesundheitswesens, Erosion des Bildungsbereiches, Landflucht, Urbanisierung, soziale Desintegration, Migration und der Verfall von sozialen Sicherungssystemen<sup>77</sup>. Zukünftig wird allerdings eine Verschiebung der Infektionskonzentration in den asiatischen Raum erwartet: „*Aids could wipe out Asia's spectacular gains over the past two decades.*“<sup>78</sup>. Das bedeutet, daß eine Region, die hohe Aufmerksamkeit genießt, in große Schwierigkeiten stürzen könnte und deren bisherige Erfolge nach einer aktuellen Einschätzung der Weltbank damit auch rückgängig gemacht werden könnten. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist, daß auch die Volksrepublik China als derzeit interessantester Investitionsstandort in Asien erstmalig Probleme mit Aids einräumt.<sup>79</sup>

Unabhängig vom moralischen Standpunkt muß es im Interesse der Industrienationen liegen, die weitere Ausbreitung von Aids zu bekämpfen. Auch wenn die hiesige Infektionsrate eine gewisse Sicherheit suggeriert, darf nicht davon ausgegangen werden, daß die Probleme der betroffenen Länder an den dortigen Grenzen halt machen. Das Einlenken der Pharmaindustrie<sup>80</sup> beim Streit um die Produktion und Abgabe verbilligter Präparate ist dabei nur als ein erster Schritt in die richtige Richtung zu bewerten.

## **Wissen ist Macht. Nichtwissen macht nichts?**

Dorothee Fischer, Annette Heimann, Horst Schmidt, Antje Witting

Wie koche ich mir ein Telecenter? Hier handelt es sich keineswegs um eine Form der Nouvelle Cuisine, sondern um eine neue Publikation der UNESCO mit Anleitungen zum Aufbau digitaler Verbindungen für Entwicklungsländer. In einer Art *Do it yourself*-Anweisung will die UNESCO NGOs, Kommunalverwaltungen und anderen Gruppierungen helfen, sogenannte Telecenter in Afrika aufzubauen. In diesen öffentlichen Zentren haben die Menschen Zugang zum Internet und bekommen so die Möglichkeit, an der Globalisierung teilzuhaben.

Afrika ist nun auch „drin“, ist endlich online, doch im Vergleich zur westlichen Welt hat bisher nur eine geringe Minderheit Zugang zu den neuen Ressourcen.<sup>81</sup> Es tut sich also ein neues Nord-Süd-Gefälle auf, das wir im folgenden genauer untersuchen werden. Wir werden dabei auf globale und nationale Unterschiede eingehen und anschließend die Chancen (demokratische Partizipation neuer Bevölkerungsgruppierungen) und Risiken (wachsende Wissenskluft, *digital divide*) sowie mögliche Lösungsansätze untersuchen. Doch erst einmal scheint es sinnvoll, einen Blick auf die Evolution der Gesellschaft zu werfen.

---

<sup>77</sup> Matthies 2000, 229.

<sup>78</sup> Weltbank 1999.

<sup>79</sup> Rosenthal 2001, 2.

<sup>80</sup> Vgl. <http://wbldn0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/HNP?Opendocument>.

<sup>81</sup> Von den mehr als 6 Milliarden Menschen auf der Welt, haben nicht mehr als 800 Millionen eine Telefonleitung, vgl. Jensen, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001230/123004e.pdf>.

***1. Today's technological transformations are intertwined with another transformation – globalization – and together they are creating the network age.***<sup>82</sup>

Informationsgesellschaft, Mediengesellschaft, Risikogesellschaft, Wissensgesellschaft oder neuerdings auch „*networking society*“<sup>83</sup> Diese Schlagwörter bezeichnen eine neue Gesellschaftsform, die sich deutlich von vorherigen Gesellschaftsformen unterscheidet.

<b><i>Problem</i></b>	<b><i>Problemlösung</i></b>	<b><i>Gesellschaftstyp</i></b>
Transport von Materie	Verkehrsnetze	Vorindustrielle Gesellschaft
Transport von Energie	Verbundnetze	Industrielle Gesellschaft
Transport von Informationen	Informationsnetze	Postindustrielle Gesellschaft

Quelle: Bell, Daniel (1976)

Stellte in der vorindustriellen Gesellschaft noch der Transport von Materie für den Menschen ein Schlüsselproblem dar, woraufhin neue Infrastrukturen errichtet wurden, so war es in der industriellen Gesellschaft der Transport von Energie. Im *network age* wird der Transport von Informationen immer wichtiger, so daß Informationsnetzwerke stetig ausgebaut werden. Einer Studie der Universität Berkeley zufolge werden 2 Exabytes Informationen pro Jahr übertragen (das sind gleich 20 Millionen Mal ein Wochenmagazin).<sup>84</sup> Bei diesem Zuwachs an Informationen scheint es manchmal schwierig, mit dem vermittelten Wissen überhaupt noch umgehen zu können. Aus diesem Grund wird auch die Informationsverarbeitungskapazität zusammen mit Medienkompetenz zusehends wichtiger.

Dabei sind auch die Kosten für den Informationstransfer erheblich gesunken. Heute muß ein Unternehmen für die Übertragung von einer Billion Bits von Boston nach Los Angeles USD 0,12 bezahlen – 1970 waren es noch USD 150.000.<sup>85</sup> Ähnliche Reduzierungen lassen sich für Telefon- und Faxkosten feststellen.

Neben dem stetigen Zuwachs von Informationen zeichnet sich die neue Gesellschaftsform auch dadurch aus, daß Informationen zusehends zu Kapital werden. Das heißt, Qualität, Kosten und Geschwindigkeit von Informationen sind zu Wettbewerbsfaktoren geworden. Mehr als die Hälfte des Bruttosozialproduktes in OECD-Ländern basiert heute auf Wissen. Bestes Beispiel hierfür ist eine der Leitfiguren des Computerzeitalters, Bill Gates: Der reichste Mann der Welt ist der erste, der diesen Rekord hält, der sein Geld nicht durch die Ausbeutung oder Verarbeitung von Rohstoffen verdient hat, sondern durch Wissen - bezeichnenderweise digitales Wissen.

<sup>82</sup> UNDP 2001.

<sup>83</sup> UNDP 2001, 5.

<sup>84</sup> The Economist 2000, *byte counters*.

<sup>85</sup> UNDP 2001.



Die Informationen, die übermittelt werden, sind insgesamt zunehmend digitaler Natur, was auch zu neuen Entwicklungen in der Wirtschaft und im sozialen Bereich führt. Doch zeichnen sich diese Entwicklungen – wie so oft bei der Globalisierung – auch durch ihre Widersprüchlichkeit aus. Auf der einen Seite arbeiten viele Unternehmen heute dezentral, aber auf der anderen Seite ist eine Rezentralisierung und neue Monopolisierung erkennbar. Das gleiche gilt auf kultureller Ebene. Neben einer wachsenden Homogenisierung, lassen sich Diversifizierung und Regionalisierung feststellen.

## ***2. Technology can be a tool for – not only a reward of – development<sup>86</sup>***

Die Wissensgesellschaft ist sowohl mit Chancen als auch mit Risiken verbunden. Neue Kommunikationsmöglichkeiten der Informationstechnologie ziehen vielseitige Flexibilisierungs- und Individualisierungsprozesse nach sich. Sie versprechen der Wissensgesellschaft Ansätze zu weitreichendem ökonomischen, politischen und sozialen Fortschritt.

Das meistzitierte Beispiel für derartige Errungenschaften des Internets ist der elektronische Handel. *E-commerce* scheint das Ideal offener und transparenter Märkte zu ermöglichen. Das Internet kann als Fenster zu den globalen Märkten dienen. Es verbessert bei minimalen Informations- und Transaktionskosten die Anpassungsfähigkeit an den Weltmarkt und damit die Wettbewerbsfähigkeit, sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer. So konnte beispielsweise Mauritius seiner Textilindustrie mit Hilfe des Internets zu einer Position auf dem Weltmarkt verhelfen. Für ärmere und finanzschwache Länder ergeben sich durch die Informationstechnologie Chancen eines schnelleren Wirtschaftswachstums. Mit der steigenden Bedeutung des geistigen Kapitals für die Wissensgesellschaft wird gleichzeitig der Bedarf an Finanzkapital gesenkt. Somit könnten Entwicklungsrückstände schneller aufgeholt werden, indem die Konsolidierung der Industriegesellschaft ausgelassen und statt dessen der kostengünstigere Schritt zur Wissensgesellschaft vollzogen wird.<sup>87</sup>

Soweit zumindest die Ansicht der Befürworter. Allerdings ist die Entwicklung nicht so einfach zu bewerkstelligen, wie im folgenden noch aufgezeigt wird. Insbesondere das „Überholen auf der digitalen Spur“, also das Überspringen der Zwischenschritte industrieller Entwicklung, wird stark in Frage gestellt.

Verbesserungen soll das Internet auch in der Kommunikation zwischen öffentlichen Verwaltungen und den Bürgern herbeiführen. *E-democracy* und *e-government* sind die Stichwörter für einen dezentral, flexibel und kostengünstig arbeitenden Staatsdienst, der das Netz zu verstärkter Information und Interaktion nutzt. So können elektronische Wahlen abgehalten, und das Verhältnis zum Bürger transparenter und verständlicher gestaltet werden. Das Internet kann auch dazu benutzt werden, Demokratisierungsprozesse zu fördern. Es läßt internationalen Meinungs Austausch zu, erschwert Zensur. Neue, dezentrale Formen politischer Partizipation werden ermöglicht, nicht immer im Sinne der „Oberen“. International agierende NGOs gehören zu den aktivsten Nutzern. Sogar die Kritiker der Globalisierung, wie zuletzt in Genua, organisieren ihre Aktionen

---

<sup>86</sup> UNDP 2001, 27.

<sup>87</sup> Milleniumsbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, zitiert nach Hollstein 2000.

über das Internet und Handys. Hier zeigt sich einmal mehr die Janusköpfigkeit der Globalisierung.

Im Gesundheitswesen führt die verstärkte Nutzung elektronischer Datenverarbeitung zu einer Effizienzsteigerung bei der Behandlung des Patienten. Die elektronische Patientenakte erleichtert die Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen des Gesundheitssystems (Ärzte, Krankenhäuser, Reha-Kliniken, Krankenkassen, etc.). Damit auch den Entwicklungsländern der Zugang zu den neuesten medizinischen Kenntnissen ermöglicht wird, hat die UNO ein „Gesundheits-InterNetzwerk“ mit 10.000 Online-Stellen in diesen Ländern installiert.

Neue Chancen durch die Informationstechnologie entstehen noch in vielen weiteren Bereichen, z.B. auf dem Arbeitsmarkt, auf dem flexible Telearbeit attraktiver und leichter zugänglich erscheint. Im Bildungswesen ermöglicht das Netz neben neuen Formen des Fernstudiums auch bessere Ausbildungschancen in ärmeren Ländern, die Zugang zu internationalen Bibliotheken erhalten.<sup>88</sup> Doch gilt auch hier das Gebot der Vorsicht. Gerade die möglichen Verbesserungen im Bildungsbereich setzen Grundlagen voraus, wie etwa Alphabetismus und Medienkompetenz. Doch auch diese sind schon fast sekundäre Voraussetzungen, erst einmal müssen materielle Grundlagen geschaffen werden, damit Menschen das Internet nutzen können. Dazu gehört nicht nur der physische Zugang zu einem Computer, dazu zählt auch, daß absolute Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Wohnraum befriedigt sind.

Das Internet umfaßt also Chancen und Risiken, diese sind global höchst ungleich verteilt. OECD-Länder stellen ca. 79% aller Internetuser<sup>89</sup>, während ein Drittel der Weltbevölkerung nicht einmal Zugang zu Elektrizität haben.

Außerdem ist die Anzahl der angemeldeten Patente von 7000 im Jahre 1985 auf 74000 im Jahr 1999 angewachsen. 1995 trat hierzu das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte auf geistiges Eigentum in Kraft (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS).<sup>90</sup> Die Standards, die in dem Abkommen festgelegt sind, orientieren sich jedoch zum größten Teil an den Bedürfnissen der Industrieländer, die 97% der Urheberrechte und Patente besitzen, und berücksichtigen oft nicht die Interessen der Entwicklungsländer in ausreichendem Maße. TRIPS zielt vor allem auf die Sicherung von Urheberrechten ab – das Problem der Entwicklungsländer ist jedoch, daß sie keinen Zugang zum Wissen (und somit kaum eigene Patente) haben oder dies nicht nutzen dürfen. Die Debatte um die Nutzung von Anti-AIDS-Medikamenten in einigen Entwicklungsländern verdeutlicht, daß geistiges Eigentum und dessen strikte Durchsetzung sehr physische Konsequenzen haben kann.

Die mangelnde Teilhabe an globalem Wissen wird durch das Internet verstärkt, der Begriff der *digital divide* ist in diesem Zusammenhang geprägt worden. Nur

---

<sup>88</sup> Afemann 2000, 23-30.

<sup>89</sup> UNDP 2001, 3

<sup>90</sup> Obwohl jedes Land sein eigenes Urheberrecht auf nationaler Ebene anwendet, legt das TRIPS-Abkommen Mindeststandards für Patente, Copyright, Handelsmarken und Handelsgeheimnisse fest, vgl. UNDP 1999, 81.

6,7% der Weltbevölkerung haben heute Zugang zum Internet, die meisten davon kommen aus Industrieländern (vgl. Schaubild). In Zahlen sind das mehr als 400 Millionen Menschen (im Jahre 1995 waren es erst 20 Millionen und im Jahre 2005 werden es voraussichtlich eine Milliarde sein). Trotz dieses rasanten Anstiegs bleibt die ungleiche Verteilung zwischen Armen und Reichen bestehen.

#### Internetuser (prozentual zur Bevölkerung)

	1998	2000
USA	26.3	54.3
OECD (ohne USA)	6.9	28.2
Lateinamerika	0.8	3.2
Ostasien und Pazifik	0.5	2.3
Osteuropa	0.8	3.9
Arabische Staaten	0.2	0.6
Sub-Sahara Staaten	0.1	0.4
Südasien	0.04	0.4
<i>Weltweit</i>	<i>2.4</i>	<i>6.7</i>

Quelle: Human Development Office mit Daten von Nua Publish 2001 und UN 2001c.

Somit vertieft sich das Nord-Süd-Gefälle digital. Dazu tragen weitere Hindernisse wie mangelnde Medienkompetenz, Analphabetentum und Sprachprobleme bei sowie mangelndes Vertrauen in die neuen Technologien und Zensur von Seiten einiger Regierungen (Irak, China und andere). Lösungsansätze gibt es jedoch auch hier. Das Indian Institute of Science and Engineers in Bangladesch hat einen relativ billigen Computer entwickelt, der mit einem Touch-Screen und in indigenen Sprachen operiert. In Zukunft soll Analphabeten auch die Benutzung der Programme durch Spracherkennungseffekte ermöglicht werden.<sup>91</sup>

Einen *digital divide* gibt es aber nicht nur zwischen Ländern, sondern auch innerhalb der Länder – sowohl in Industriestaaten als auch in Entwicklungsländern. In Deutschland warnt Herbert Kubicek vor einer Teilung der Gesellschaft, begünstigt durch den technologischen Fortschritt im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien.<sup>92</sup> Wenig später wird die Aussage in einer Studie („*Measuring and Bridging the Digital Divide In Germany*“) mit Zahlen belegt.<sup>93</sup> Die Zahl der absoluten Internetnutzer (Onliner) steigt demnach. Trotzdem bleibt eine Kluft zwischen den verschiedenen Bildungsschichten, Einkommensklassen und den Geschlechtern bestehen<sup>94</sup>. Spätere Studien wie der „Verweigerer- Atlas“ von Emnid<sup>95</sup> kommen zu ähnlichen Ergebnissen und entkräften euphorische Prognosen<sup>96</sup> seitens der Wirtschaft.

Die aufgezeigte Entwicklung ist nicht spezifisch deutsch. Ähnliche Tendenzen gibt es in allen europäischen Mitgliedsstaaten, aber auch westlich (USA) und

<sup>91</sup> Vgl. UNDP 2001, 35.

<sup>92</sup> Kubicek 1999.

<sup>93</sup> Welling; Kubicek 2000.

<sup>94</sup> Kubicek 1999.

<sup>95</sup> Siehe <http://www.emnid.tnsofres.com/index1.html>.

<sup>96</sup> Middelhoff 1995.

östlich (China) der EU.<sup>97</sup> Aus dem vorliegenden Datenmaterial<sup>98</sup> geht hervor, daß der typische Onliner in den Staaten männlich, besser verdienend, zwischen 20 und 35 Jahren ist und einen höheren Bildungsabschluß hat.

In Deutschland nutzen insgesamt 25,9 Millionen ab 14 Jahren das Internet privat<sup>99</sup>. Nur 7,35 Millionen von den 44,05 Millionen Privatpersonen, die im Mai 2001 offline waren, wollen künftig online gehen.<sup>100</sup> Frauen und Personen über 50 Jahre gehören größtenteils zu den Offlinern ohne Beschaffungsabsicht eines Internetzuganges. Tendenziell nimmt diese verweigernde Haltung mit dem Alter zu. Zwischen den formal besser Gebildeten und den formal weniger Gebildeten ist ein *digital divide* entstanden, der sich auch zwischen Personen ohne Berufstätigkeit und denen mit hohem Haushaltsnettoeinkommen wiederfindet. Auch kann ein Stadt- Land- Gefälle beobachtet werden.

Die im vorherigen Abschnitt aufgezeigten Daten müssen allerdings noch ergänzt werden, denn bisher fehlt hierzulande eine umfassende Datenbasis zur digitalen Spaltung analog zum *Falling Through the Net*-Bericht<sup>101</sup> in den USA.

So liegen beispielsweise Daten über die Internetnutzer und Nichtnutzer differenziert nach Geschlecht, Einkommen und Bildungsabschluß, aber nicht nach ethnischer Zugehörigkeit vor. Die ethnische Dimension rangiert in den Vereinigten Staaten noch vor dem Geschlecht als differenzierendem Faktor in der Priorität bei Befragungen und sollte auch in Deutschland nicht ignoriert werden. Ebenso ausgeschlossen von den Betrachtungen sind Analphabeten und Menschen mit einer Behinderung, denen das Nutzen des Internets schwerfällt bzw. die aufgrund ihrer körperlichen oder geistigen Situation das Medium nicht bedienen können.

Die unvollständige Datenbasis ist ein grundsätzliches Problem. Zugangshürden können durch eine detaillierte Datenerhebung besser analysiert und zielgenauere Maßnahmen konzipiert und evaluiert werden. Als Zugangshürden gelten Internetverdrossenheit, niedrige Zahlungsbereitschaft, unzureichendes Bedienungswissen und fehlender Bedienungskomfort.

Die Internetverdrossenheit ist von den aufgezeigten Hindernissen das geringste Problem. Denn der Stellenwert des Internets wird im täglichen Leben zunehmen, spätestens wenn zukünftig auch online Einkäufe günstig getätigt, Verwaltungsvorgänge effektiv erledigt oder öffentlichen Diskussionen im Netz geführt werden können. Das Internet wird neben Telefon, Presse und Rundfunk eine wachsende Rolle spielen, weil es gegenüber den anderen Medien spezifische Vorteile bietet.

---

<sup>97</sup> Die Ausnahme sind in den USA die Frauen, welche fast gleichauf mit den Männern im Internet vertreten sind. In China verwundert zunächst die hohe Rate von Internetnutzern unterer Einkommensgruppen, was vermutlich auf die das Internet nutzenden Studierenden zurückgeführt werden kann. Ein weiterer Grund ist die unübliche Rasterung, die Bezieher von Durchschnittslöhnen sind im unteren Bereich zu finden.

<sup>98</sup> Kubicek 2000.

<sup>99</sup> Emnid: Telefonische Befragung (März-Mai 2001) von 19690 Personen, repräsentativ für die Bevölkerung im Alter ab 14 Jahre.

<sup>100</sup> Emnid 2001.

<sup>101</sup> The Economist Survey 2000.

Öffentliche Zugangsstellen wie die Telecenters fördern den Zugriff auf das Internet. Durch Schulungsmaßnahmen ergänzt, helfen sie bei der Vermittlung von digitalen Kompetenzen. Solche Zugangsstellen befinden sich vereinzelt schon in europäischen Staaten in Behörden, in Bibliotheken, Arbeitsämtern. Allerdings möchten 75% der EU-Bürger zusätzlich auch von zu Hause aus auf das Internet zugreifen können. Einige Mitgliedstaaten der EU haben hierauf schon mit entsprechenden Initiativen reagiert. In Großbritannien werden einkommensschwachen Familien recycelte Computer zur Verfügung gestellt (Projekt: „Computers within reach“). Schweden gewährt Steuererleichterung, um den Zugang zu Computern und die Nutzung von Breitband-Netzen zu steigern. Mit günstigen Preis lockt auch Spanien durch die Einführung einer Flatrate (Pauschalpreis) für Internet-Zugänge.<sup>102</sup> Auch in Deutschland soll die Initiative „Internet für Alle“ der digitalen Spaltung der Gesellschaft entgegenwirken.

### ***3. There is no such thing as the digital divide: there is only the traditional divide digitally reproduced***

Initiativen gegen die digitale Spaltung in den Gesellschaften und zwischen ihnen kann jedoch kein Allheilmittel gegen Differenz zwischen wissend und unwissend, arm und reich oder Nord und Süd sein, denn diese Wissenskluft ist nicht erst mit dem Internet entstanden. Bereits Mitte der 70er Jahre stellten Kommunikationswissenschaftler die These der Wissenskluft auf. Diese behauptet, daß „wenn der Informationsfluß von den Massenmedien in einem Sozialsystem wächst, die Bevölkerungsgruppierungen mit höherem sozioökonomischen Status oder höherer formaler Bildung sich mehr Informationen aneignen als die bildungs- und statusarmen Gruppierungen.“<sup>103</sup> Diese These läßt sich auf alle Medien, also auch auf das Internet, anwenden. Auch die neuesten Ergebnisse der Medienwirkungsforschung belegen, daß die neuen Medien Verhalten nicht verändern, sondern lediglich bereits vorhandene Verhaltensweisen vertiefen.

Worin besteht nun das globale Risiko der *digital divide*, wenn es sich nur um eine Vertiefung alter Klüfte handelt? Das Riskante besteht eben genau in dieser Vertiefung. Die elektronische Revolution ist eine tiefgehende Entwicklung, in der die Regeln der Kommunikation, Koordination und Organisation neu geschrieben werden – in fast allen sozialen Systemen. Nach einer sehr euphorischen Grundstimmung in den letzten Jahren wurden in den OECD-Ländern zwar die Erwartungen an die *new economy* stark zurückgeschraubt, wie auch die Börsenkurse der entsprechenden Unternehmen inzwischen überdeutlich zeigen. Die elektronische Revolution findet vielmehr auf den alten Schauplätzen statt. Traditionelle Industrieunternehmen organisieren ihre Produktion über Intranets, kommunizieren mit ihren Partnern und Kunden übers Internet und Email. Wissenschaft ist in diesen Ländern ohne Internet kaum noch denkbar. Immer mehr soziale und zwischenmenschliche Kontakte werden über das Internet geknüpft und gepflegt. *E-government* spielt langsam eine wichtigere Rolle, sowohl was den Informationsaustausch innerhalb von Administrationen angeht als auch im Kontakt zwischen Regierenden und Regierten.

<sup>102</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001.

<sup>103</sup> Burkard 1995, 72.

Die Schwelle zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern wird nicht nur höher, sie erhält auch etwas qualitativ Neues. Die Medienkompetenz wird zunehmend zu einer *conditio sine qua non* für Erfolg. Am deutlichsten ist dies im wirtschaftlichen Bereich zu sehen. Um in der Weltwirtschaft mithalten zu können, sollte die Wirtschaft digital organisiert sein. Damit dies möglich ist, muß die entsprechende Infrastruktur geschaffen werden, was wiederum kostet, also eine profitable Wirtschaft voraussetzt. Und wie der Einbruch der *new economy* überdeutlich zeigt, genügt das Schaffen dieser Infrastruktur nicht, zur Prosperität braucht es das Zusammenspiel von *old economy* und neuen Organisations- und Kommunikationsarten – ein neuer Teufelskreis der Entwicklung ist entstanden. Vor der elektronischen Revolution war der Unterschied zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern ein gradueller. Heute ist nicht mehr entscheidend, ob eine Volkswirtschaft<sup>104</sup> global relevant oder relativ irrelevant ist, sondern ob sie innerhalb der Netzwerke agiert oder nicht, schlichtweg ob sie drin oder draußen ist.

Für Individuen - selbst innerhalb von entwickelten Gesellschaften - gilt das Selbe. Wenn die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Mechanismen zunehmend digitalisiert werden, ist die Kompetenz im Umgang mit Internet (mit-) entscheidend für gesellschaftliche Teilhabe. Gerade die Sektoren Bildung und Wirtschaft sind am meisten von der digitalen Revolution betroffen. Bildung und Arbeitsplatz sind gleichzeitig die entscheidenden Faktoren für gesellschaftliche Stellung. Wer sich dem Internet und den anderen neuen Medien langfristig verweigert, verweigert sich zunehmend der Gesellschaft.

Ob national, ob global: die *digital divide*, die Trennlinie zwischen Offliner und Onliner, ist zunehmend die Trennlinie zwischen Verlierer und Gewinner. Das Vertrackte an diesem Umstand ist, daß es nur eine Kluft von mehreren ist. Ob reich und arm, ob Mann und Frau, ob gebildet und weniger gebildet, ob entwickeltes Land und Entwicklungsland: die *digital divide* vertieft jede dieser Klüfte und macht deren Überwindung ungleich schwerer.

## **Cyberterrorismus: Virtuelle Verbrechen, reale Risiken?**

Conny Beyer, Thomas Krämer

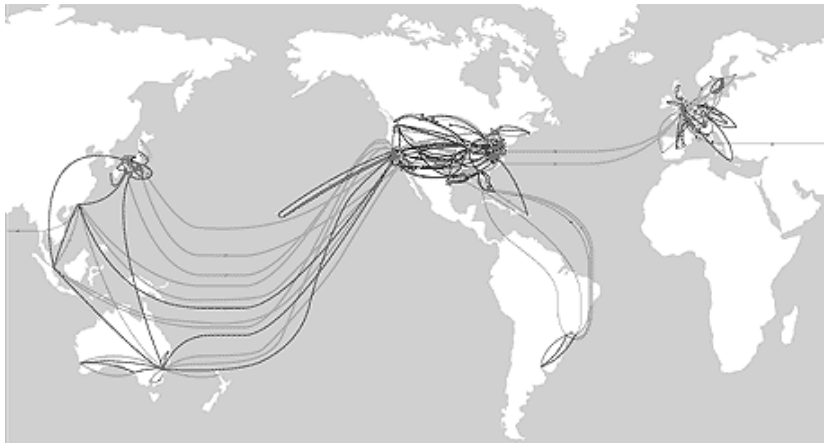
### **1. Infrastrukturen und Informationstechnologie**

Unter „Infrastruktur“ versteht man die physischen Strukturen, die die materielle Basis für die Interaktionen der Gesellschaft bilden, wie zum Beispiel Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungssysteme, Produktions- und Lagerungseinrichtungen. Die Bezeichnung „kritische Infrastrukturen“ weist auf lebensnotwendige Versorgungsleistungen hin. Dazu zählen Energie- und Wasserversorgung, der Warentransport und Verkehr zu Wasser, Land und in der Luft und die Notfallversorgung (Polizei, Feuerwehr). Auch Kommunikation und Information, das Bank- und Finanzwesen und die laufende Administration können

---

<sup>104</sup> Der Begriff der Volkswirtschaft verliert im globalen Zeitalter ebenfalls zunehmend an Bedeutung, er bleibt zunehmend eine statistische Einheit.

zu dieser Kategorie gehören.<sup>105</sup> Denn die Bewertung als kritisch hängt vom Entwicklungsstand einer Gesellschaft ab. Verstand man in der Industriegesellschaft unter kritischen Infrastrukturen zum Beispiel Verkehrsnetze und die Versorgung mit Strom, so wird im Zeitalter der Informationsgesellschaft zusätzlich noch das reibungslose Funktionieren von Telekommunikationsnetzwerken, digitaler Datenkommunikation, Satelliten und PCs vorausgesetzt. Diese neueste Entwicklung, ausgehend von den Vereinigten Staaten, breitete sich zuerst über die OECD- Welt, dann aber immer weiter über den gesamten Globus aus.



Der Telekommunikationskonzern WorldCom hat ein über 120.000 km langes *backbone* installiert, Glasfaserkabel, die Amerika, Asien, Australien und Europa miteinander verbinden.

Das bekannteste Netzwerk zur digitalen Datenübermittlung, das Internet, entwickelte sich ursprünglich aus dem militärischen ARPA-Net.<sup>106</sup> Es basiert auf der Idee der *redundancy of connectivity* nach Paul Baran: Nachrichten werden in Datenpakete aufgeteilt und können so alle denkbaren Wege (dezentral) über das Netz nehmen, um zu ihrem Ziel zu gelangen. Bei Ausfall einzelner Leitungswege werden die Daten über jeweils erreichbare Netzwerkknoten auf alternative Routen geschickt. Eine dauerhafte Leitungsverbindung zwischen den Endstellen ist damit nicht notwendig.

Prinzipiell ist der Zugang zum Netz offen und das bei relativ geringen Nutzungskosten. Bei Interaktionen im Netz verliert die räumliche Distanz beinahe

<sup>105</sup> Diese Liste entspricht in etwa der der Presidential Commission on Critical Infrastructures PCCIP. Die Kommission wurde 1996 von US-Präsident Clinton eingesetzt, um die Verwundbarkeit der vitalen amerikanischen Infrastrukturen zu untersuchen.

<sup>106</sup> Die Advanced Research Projects Agency (ARPA) wurde als Antwort auf den ersten sowjetischen Sputnik 1957 im US-Verteidigungsministerium eingerichtet, um die amerikanische technologische und militärische Führung wiederherzustellen. Die Organisation vereinigte einige der brilliantesten amerikanischen Wissenschaftler, denen es bereits nach 18 Monaten gelang, einen eigenen Sputnik zu entwickeln. Wenige Jahre später wurde das Programm umgeschrieben und befaßte sich nun mit der Entwicklung von Computernetzwerken und Kommunikationstechnologie. Es sollte ein System entwickelt werden, das militärische Kommunikation und damit Zweitschlagfähigkeit auch im Falle eines sowjetischen Nuklearschlages garantieren könnte. Mehr zur Geschichte des Internet siehe Castells 2000, 45 f. oder: <http://www.zakon.org/robert/internet/timeline/>.

jede Relevanz. Der Datentransfer findet um den gesamten Globus in Echtzeit (*realtime*) statt.

Die wachsende Bedeutung des Internet und damit zunehmende Abhängigkeit von Infrastrukturen der Informationstechnologie spiegelt sich in den Ausgaben der Staaten. 1997 gaben die in dieser Hinsicht am weitesten entwickelten Staaten (Neuseeland, Australien, Schweden) bereits rund acht Prozent ihres Bruttosozialproduktes für Informationstechnologien aus.<sup>107</sup>

Die wachsende Bedeutung des Internet für auf Informationstechnologie (IT) gestützte Infrastrukturen leitet sich von den genannten Vorteilen ab, es ist aber auf der anderen Seite auch besonderen Gefahren ausgesetzt. Risiken im Bereich der netzwerkgestützten Infrastrukturen sind zum einen system- oder materialbedingte Anfälligkeiten wie Materialverschleiß, mangelnde Kapazitäten und Hard- oder Softwarefehler. Zur präventiven Behebung des sogenannten *millenium bug* wurden beispielsweise nach Schätzungen des Commerce Department der Vereinigten Staaten nicht weniger als 100 Milliarden Dollar ausgegeben. Zum anderen können auch externe Faktoren wie Naturkatastrophen und Stromausfälle die Funktionen einschränken.

Zu erwähnen bleibt, daß das Internet nicht nur aus einzelnen Teilnehmern,<sup>108</sup> sondern aus unzähligen Subnetzwerken besteht. Die Betreiber von infrastrukturellen Einrichtungen nutzen das Netz, sind aber nicht mitsamt ihren internen Kommunikationsstrukturen „im Netz“. Der interne Datenaustausch findet in den sogenannten Intranets statt. Wenn diese internen Netze in Verbindung zum Internet stehen, so sind sie gleichzeitig für Störungen aus dem Netz anfällig. Als Schutzvorkehrung werden *firewalls* eingesetzt, die das Intranet nach außen abschirmen und den Zugang kontrollieren. Mehr und mehr setzt sich auch die Praxis der „Spiegelung“ durch, der Speicherung der vitalen Daten bei einem externen Sicherheitsanbieter. Und schließlich werden Überlegungen hinsichtlich verstärkter Reservierung von Notfall-Übertragungskapazitäten geäußert, auf die bei Ausfällen ausgewichen werden kann.<sup>109</sup>

Auch der Mensch selbst stellt ein potentiellies Risiko für IT- Netzwerke dar. Nicht- intendiert, wenn Fehler durch den „menschlichen Faktor“ – zum Beispiel in der Bedienung, beim Management und der Überwachung – auftreten, intendiert dagegen als Bedrohung durch Terrorismus, Sabotage und Mißbrauch. Die Risikodiskussion in den USA, immer stärker auch auf Informationsnetzwerke fokussiert, hat sich in den letzten Jahren stark auf die Bedrohung durch terroristische Anschläge konzentriert. Daher stammen in diesem Bereich die verfügbaren Daten zum überwiegenden Teil aus US-amerikanischen Erhebungen.

---

<sup>107</sup> The Economist Survey 2001, *The new economy*.

<sup>108</sup> Im Juli 2001 zählte der Netsizer weltweit rund 122 Millionen angeschlossene PCs (*hosts*) und 465 Millionen Internetbenutzer. Für das Jahr 2002 werden bereits über 300 Millionen *hosts* prognostiziert.

<sup>109</sup> Tatsächlich aktuell wurde dies im Februar 2001 für China, als durch die Beschädigung eines Unterwasser- Glasfaserkabels, vermutlich durch ein Schleppfischereinetz, die transpazifische Datenkommunikation für mehrere Tage auf das Niveau von 1995 zurückfiel.



## 2. Entwicklung des Terrorismus

„Terrorismus ist nichtstaatliche Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem Ziel, Panik in einer Gesellschaft hervorzurufen, die Inhaber der politischen Macht zu schwächen oder zu stürzen und damit politischen Wandel zu erzwingen“.<sup>110</sup>

Die quantitative Entwicklung des Terrorismus, die Zahl der Anschläge, war weltweit im vergangenen Jahrzehnt rückläufig. Nach einem Höhepunkt terroristischer Anschläge in der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit 666 verübten Anschlägen<sup>111</sup> sank die Zahl der Terrorakte seit 1990 kontinuierlich, stieg allerdings kurz vor dem Jahrtausendwechsel noch einmal an.<sup>112</sup> Qualitativ sind drei Tendenzen feststellbar: Der außeramerikanische Terror gegen westliche und speziell amerikanische Ziele nimmt zu, besonders in Asien und speziell in Lateinamerika gegen wirtschaftliche Akteure. Die Anzahl religiös fanatischer Gruppen mit apokalyptischen Visionen, die derzeit schätzungsweise ein Viertel aller terroristischen Vereinigungen bilden, haben sich seit den 60er Jahren mindestens verdreifacht.<sup>113</sup> Hinzu kommen Einzelpersonen mit extremistischen politischen Zielen. Das bekannteste Beispiel stellt hier Osama Bin Laden dar, der religiösen Fundamentalismus mit anti- westlichem Terrorismus verbindet und dazu anscheinend auf enorme finanzielle, personelle und technische Ressourcen zurückgreifen kann.<sup>114</sup> Und schließlich werden seit Beginn der 90er zunehmend inneramerikanische Vorfälle wahrgenommen. Hierbei handelt es sich meist um Einzeltäter mit hoher Gewaltbereitschaft. Auch bei Strategie und Organisation der Akteure werden Veränderungen festgestellt. Der „neue Terrorismus“ organisiert sich weniger hierarchisch, eher in Netzwerken aus Professionellen, Mitläufern und Sympathisanten, was die Identifikation der Mitglieder erschwert. Die Vereinigungen operieren auf internationaler Ebene, zum Teil mit Rückgriff auf transnationale Migranten-*communities* oder Verbindung zu internationalen kriminellen Netzwerken.

Das klassische Paradigma – Terroristen wollen Publizität und keine Toten –, das aus der Zeit des europäischen Terrorismus der 60er bis 80er Jahre stammt, hat kaum noch Geltung. Wo zuvor meist kleine, hierarchisch organisierte Gruppen (RAF, ETA) speziell definierte symbolische Ziele angriffen, indem sie Anschläge auf einzelne Politiker oder Einrichtungen verübten, sind die Anschläge heute meist tödlicher und eher auf Schäden in der Zivilbevölkerung ausgerichtet. Gerade die Organisation in kleinen hierarchischen Gruppen mit klaren politischen Gegnern garantierte einen gewissen Regelkodex, mit Opfern in der Zivilbevölkerung vergab man sich zudem die Sympathie für politische Ziele. Der religiös oder visionär motivierte Terrorismus scheut gegenüber willkürlichen Opfern in der Zivilbevölkerung weniger zurück, gerade wenn transnational und

<sup>110</sup> Nach Laqueur, zitiert bei Hirschmann 2000, 45 bis 47.

<sup>111</sup> Hrsgg. vom Office of the Coordinator for Counterterrorism, Jahresbericht 2000: „*Patterns of Global Terrorism*“.

<sup>112</sup> Die Terroranschläge im Zusammenhang mit der zweiten Intifada in Israel werden vom US Dept. Of State nicht als Terrorismus anerkannt und sind in diesen Statistiken nicht erfaßt.

<sup>113</sup> Siehe Hirschmann 2000, 47.

<sup>114</sup> Bin Laden sind auch die Möglichkeiten des Internet nicht fremd: Schon 1996 wurde das Hauptquartier in Afghanistan mit Computern und Kommunikationssystemen ausgestattet. Mehr zu Bin Ladens Organisation, der Al Quaida, unter: <http://www.emergency.com/bldn0798.htm> und <http://www.rand.org/hot/op-eds/092501ND.html> zum religiösen Fundamentalismus im Artikel zu Identität und Wertekrisen.

weltweit agiert wird. Als ein Beispiel für diesen neuen Typ des Terrorismus gilt die Sekte Aum Shinri Kyo, die mit einem Nervengasanschlag 1995 in Tokio zwölf Menschen tötete und mehreren tausend verletzte. Die bewußt intendierten hohen Opferzahlen auf Seiten der Zivilbevölkerung wurde durch die Auswahl einer öffentlichen infrastrukturellen Einrichtung, in diesem Fall eine U-Bahn Station erreicht.<sup>115</sup> Schließlich ist die mediale Aufmerksamkeitsschwelle, die es zu überwinden gilt, heute deutlich höher als zuvor. Infrastrukturen bieten sich dann als Zielscheibe regelrecht an. Ihre Öffentlichkeit und Nutzungsdichte ermöglichen hohe, anonyme Opferzahlen und haben ein enormes Schreckpotential. Hier finden sich empfindliche Stellen, um die Gesellschaft „in ihrer Mitte“ zu treffen.

### 3. Cyberterrorismus, Terrorismus im Netz

Das Internet ist zu einem bedeutenden und weit verbreiteten Medium der Kommunikation herangewachsen. Es erleichtert das Sammeln von Informationen, sowohl über potentielle Gegner oder Opfer als auch über Verbündete oder Gleichgesinnte, weshalb sich über das Netz leichter Allianzen und Koalitionen bilden lassen. Jeder kann im Netz publizieren, und da nahezu keinerlei Zensur stattfindet, stellt das Internet ein ideales Propagandamedium dar.<sup>116</sup> Bis zum Juni 1998 waren schon 12 der 30 Gruppen, die vom State Department als terroristisch eingestuft wurden, im Netz vertreten,<sup>117</sup> heute scheint es, „*that virtually every terrorist group is on the Web, along with a mishmash of freedom fighters, crusaders, propagandists, and mercenaries*“.<sup>118</sup> Terrorgruppen unterscheiden sich in ihrer Internetnutzung kaum von anderen Usern, aber hier zeigen sich besonders vorhandene Nutzungskompetenz und -interessen. Weit gefährlicher könnte eine neue Terrorismusform sein, die für ihre Anschläge insbesondere das Internet nutzt.

---

<sup>115</sup> Als Antwort gerade auf diesen Vorfall, von dem trotz der langen Vorbereitungsphase der amerikanische Geheimdienst anscheinend komplett überrascht wurde, wurde unter Präsident Clinton ein Anti-Terrorismus Programm aufgelegt, mit Kosten von 3 Milliarden Dollar allein im Jahr 2000, das besondere Aufmerksamkeit den Gefahren durch biologische und chemische Waffen widmet. Die tatsächliche Gefahr durch Terrorismus mit diesen Waffen wird aber von Experten sehr unterschiedlich eingeschätzt.

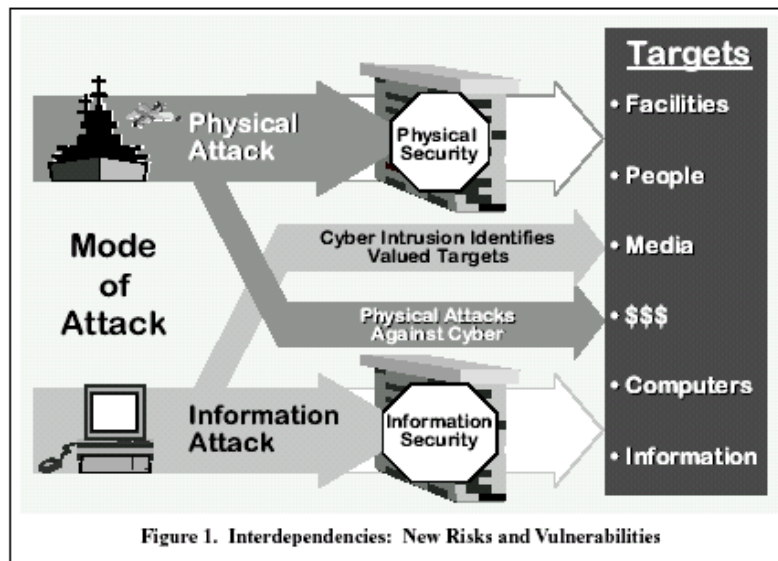
<sup>116</sup> Z.B. unterhielt die Hisbollah schon Februar 1998 drei Internet-Seiten:

<http://www.hizballah.org>, <http://www.moqawama.org> und <http://www.almanar.com.lb>.

<sup>117</sup> Vgl.: Whitelaw 1998, 46. Die Liste findet man unter:

<http://www.state.gov/www/global/terrorism/index.html>.

<sup>118</sup> Denning 1999, 6.



aus: Critical Foundations (1997), 6.

Obwohl der Begriff Cyberterrorismus bereits 1980 aufkam, fehlt bisher eine klare Definition. Mark Pollitt, Special Agent des FBI, definiert ihn folgendermaßen: „*Cyberterrorism is the premeditated, politically motivated attack against information, computer systems, computer programs, and data which result in violence against noncombatant targets by subnational or clandestine groups*“.<sup>119</sup> Allerdings muß aus dieser Gewalt auch ein ernsthafter Schaden resultieren.<sup>120</sup> Die Methoden und Mittel des Cyberterrorismus ähneln stark denjenigen des *information warfare*, der sich als ein „*electronic conflict in which information is a strategic asset worthy of conquest or destruction*“ definieren läßt.<sup>121</sup> Eine Unterscheidung lässt sich aufgrund der Breite der Konzepte nur schwer treffen, jedoch umfasst der *information warfare* auch gewaltlose Aktionen wie Abhöraktionen oder defensive Strategien, die der Terrorismusabwehr dienen sollen.

Die oben dargestellten Vorteile des Internets gelten natürlich auch für den Cyberterrorismus.<sup>122</sup> Die Mittel für die Anschläge sind kostengünstiger und leichter zu beschaffen als herkömmliche Waffensysteme. Terroristen können zeit- und ortsunabhängig arbeiten, wobei das Zurückverfolgen von Spuren bisher sehr schwierig ist. Gleichzeitig ist das Erregen von Aufmerksamkeit als eines der Hauptziele von Terroristen fast garantiert, da „*journalists and the public alike are*

<sup>119</sup> Pollitt 1997, 285. Das FBI ist bisher die Behörde, die in den USA hauptverantwortlich für die Abwehr des Cyberterrorismus verantwortlich ist. Doch auch sie gibt wechselnde Definitionen.

<sup>120</sup> Das Hacken von Web-Sites, d.h. ihre Manipulation bis hin zur Zerstörung, oder die absichtliche Überlastung von Servern mit Emails machen allein noch keinen Terrorakt aus, obwohl sie Begleiterscheinungen sein können. Allerdings sind die Folgeschäden von solchen *hackings* zu berücksichtigen: nach einem Angriff palästinensischer Hacker auf Seiten der israelischen Regierung und des Militärs, aber auch israelischen Firmen, fielen die Börsenwerte in Tel Aviv direkt um 8%. Vgl.: Kreml 2000, 126.

<sup>121</sup> Schwartau 1994, 29. Zur Entwicklung des Begriffs *information warfare* und zur Vielzahl der Definitionsversuche siehe: French 2000, 1 ff.

<sup>122</sup> Für die Vorteile des Cyberterrorismus vergleiche auch: Devost 1995, 2.

*fascinated by practically any kind of computer attack*“.<sup>123</sup> Die einzigen Hindernisse für einen solchen Anschlag stellen die hohen Anforderungen an das technische *know how* und der große Organisationsaufwand dar, da man Monate braucht, um einen Anschlag zu planen, in ein System einzudringen und es zu schädigen beziehungsweise zu zerstören.

#### 4. Cyberterrorismus – reale Bedrohung oder Hysterie?

Während bei traditionellen Terrorismusformen die Opfer von Anschlägen häufig Repräsentanten des bekämpften Systems – zum Beispiel Regierungsvertreter – waren, kann bei der dargestellten Vorgehensweise praktisch jeder Opfer eines Anschlags werden,<sup>124</sup> da durch den Angriff auf Infrastrukturen der Kreis der potentiellen Opfer zufällig werden muß. Dabei sind eine Reihe von verschiedenen Szenarien denkbar. Das bekannteste wurde von der NSA im Juni 1997 unter dem Codenamen „*Eligible Receiver*“ simuliert, um die Sicherheit amerikanischer Systeme gegen Cyberattacken zu testen. Dabei gelang es Geheimdienstspezialisten in das Stromversorgungsnetz von neun Großstädten einzubrechen. Weiterhin konnte in Pentagonrechner eingedrungen werden, mit dem Ergebnis, daß der Befehlskette vom Präsidenten abwärts nicht mehr getraut werden konnte, da Befehle gefälscht wurden.<sup>125</sup>

Die Vereinigten Staaten betrachten sich als wahrscheinlichstes Opfer von Cyberterrorismus und *infowar*-Attacken, da sie das Land sind, das am meisten von diesen kritischen Infrastrukturen abhängig ist.<sup>126</sup> Außer den USA sind vor allem andere westliche Industriestaaten bedroht, da sie über den höchsten Vernetzungsgrad verfügen.

Die bisherigen Gegenstrategien, zum Beispiel Abschreckung durch Gegenschläge, stoßen schnell an ihre Grenzen. Auch ein Ausbau der Sicherungssysteme dürfte sich als schwierig erweisen. Die einzige Möglichkeit scheint in einer verbesserten geheimdienstlichen Aufklärung zu bestehen. Dies stößt auf Widerstand, da von verschiedenen Seiten eine Einschränkung von Bürgerrechten befürchtet wird.<sup>127</sup> Außerdem sieht das Völkerrecht für den Fall eines Terroranschlags via Internet noch keine Regelungen vor.<sup>128</sup> Das kommt besonders dann zum Tragen, wenn die Attentäter im Ausland, oder mit Unterstützung von ausländischen Regierungen arbeiten. In einem solchen Fall verschwimmen die Grenzen zwischen

<sup>123</sup> Denning 2000, 18. Allein schon die Erwartung eines solchen Anschlags schaffe hierbei „*a high level of paranoia*“<sup>123</sup> behauptet Marc Devost: Devost 1995, 2.

<sup>124</sup> Da eine ausführliche Behandlung der Bedrohungspotentiale für die individuelle oder die wirtschaftliche Ebene den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde, wird nur die nationale Ebene behandelt.

<sup>125</sup> Für eine genauere Beschreibung der Übung siehe: Adams 2001, 100 ff.. Siehe ebenso Church, William 1998.

<sup>126</sup> Vgl.: Critical Foundations (1997), 20: „*More than any other country, we rely on a set of increasingly accessible and technologically reliable infrastructures*“. Aus diesen Gründen sind die Vereinigten Staaten auf dem Gebiet des Information Warfare am weitesten vorangeschritten.

<sup>127</sup> Bürgerrechtsbewegungen befürchten u.a. eine Aushöhlung des Posse Comitatus Act, der dem Militär Eingriffe in die Strafverfolgung innerhalb der USA verbietet, wenn Abteilungen des Pentagon mit der Abwehr von Cyberattacken beauftragt werden. Vgl.: Madson 2000, 5.

<sup>128</sup> Vgl.: Aldrich 1996, 102.

kriegerischem Akt und Terroranschlag und damit auch die Grenzen zwischen Krieg und Frieden.<sup>129</sup>

An der Entwicklung von defensiven und offensiven *infowar*-Strategien, die auch Terroristen als Waffen dienen könnten, sind eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Besonders aktiv sind die US-Geheimdienste sowie jede der drei US-Teilstreitkräfte, die getrennte Programme betreiben. Die umstrittene Rolle des Militärs wird wohl weiterhin ungeklärt bleiben, was die Unsicherheit widerspiegelt, ob man dem Problem Cyberterrorismus mit polizeilichen oder militärischen Mitteln begegnen soll.<sup>130</sup> Bei den Schutzmaßnahmen müßte in der Regierung und Privatwirtschaft das gleiche Sicherheitsniveau erreichen, was eine Kooperation unabdingbar macht. Die Wirtschaft und die Regierung könnten in sog. *information sharing* und *analysis centers* zusammenarbeiten.<sup>131</sup>

Zur Zeit versuchen die USA ihre Risikoperzeption und die daraus resultierende Politikentwicklung auf andere Staaten zu übertragen, indem sie sie bereitwillig an Simulationen teilnehmen lassen, oder ihnen ihre Ergebnisse zur Verfügung stellen.<sup>132</sup> Es werden aber mittlerweile auch in Deutschland Untersuchungen durchgeführt. Die ausführlichste lieferte die AG Kritische Infrastrukturen (AG KRITIS) des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BIS). Diese gab offen zu, „den von PCCIP-Kommission gewählten Berichtsansatz hinsichtlich seiner Systematik und seiner Struktur übernommen“<sup>133</sup> zu haben, die Voraussetzungen der amerikanischen Wissenschaftler wurden dabei nicht hinterfragt.

Bemerkenswerterweise sind es „staatliche Stellen ..., die sich um eine Dramatisierung der Gefahren bemühen“.<sup>134</sup> In den USA richtet sich der Blick schon seit dem Ende des Kalten Krieges vermehrt auf subnationale Akteure. Auch ein Eigeninteresse der an der Entwicklung entsprechender Gegenmaßnahmen beteiligten Akteure liegt auf der Hand: *think tanks* wie die RAND Corporation, Softwareentwickler, Geheimdienstler und Militärs hängen mit ihren Etats von Bedrohungsszenarien beziehungsweise lukrativen Aufträgen ab. Es entwickelte sich in den letzten Jahren ein neues Leitbild, das die Angst vor einem überraschenden, verheerenden Angriff widerspiegelt: Das elektronische Pearl Harbour, womit „die technologisch bedingte Unsicherheit mit einem historischen Trauma der USA verbunden“<sup>135</sup> wurde.

<sup>129</sup> Vgl.: Palm 2000, 8.

<sup>130</sup> James Adams fordert die völlige Überstellung der Verantwortung für diesen Bereich an das Pentagon, da das bisher zuständige FBI versagt habe. Vgl.: Adams 2001, 107. Dagegen stellt Rolf Bendrath fest, daß bisher noch niemand eine „*grand strategy* zur Abwehr von Hackerangriffen“ habe, und deshalb auch die Rolle des Militärs weiter unklar sei. Bendrath 2000b, 2 f..

<sup>131</sup> Vgl.: *Defending America's Cyberspace* 2000, 26 f..

<sup>132</sup> Bendrath 2000a, 4. Siehe auch Krempel 2000, 126: Der Autor des Beitrags war überrascht, wie frei er sich unter den Cyberkriegern des amerikanischen Militärs im kalifornischen Monterey bewegen konnte.

<sup>133</sup> Informationstechnische Bedrohungen für Kritische Infrastrukturen in Deutschland 1999, 10. PCCIP: Die Presidential Commission on Critical Infrastructures PCCIP wurde 1996 von US-Präsident Clinton eingesetzt um die Verwundbarkeit der vitalen amerikanischen Infrastrukturen zu untersuchen.

<sup>134</sup> Bendrath 2000c, 2. Dagegen waren es in herkömmlichen Risikodiskursen eher nichtstaatliche Akteure, wie Umweltverbände, die auf Gefährdungen aufmerksam gemacht haben.

<sup>135</sup> Bendrath 2000c, 5.

Bisher wurden noch keine cyberterroristischen Anschläge durchgeführt, was dafür sprechen könnte, daß die Durchführbarkeit solcher Anschläge relativ gering ist.<sup>136</sup> Alle derzeitigen Daten basieren auf Hochrechnungen, wobei aber eine genaue Folgenabschätzung bisher fehlt, das heißt der Kenntnisstand ist nur als ungenügend zu bezeichnen. Alles bleibt in einem spekulativen Bereich, der keine genaue Prognose zulässt. Cyberterrorismus hat das Potential, zu einer großen Bedrohung insbesondere für die westlichen Industriestaaten zu werden.

## **Flows: Güter- und Kapitalströme**

Nicolas Hausseguy

*„Walle! walle  
Manche Strecke,  
Daß zum Zwecke  
Wasser fließe,  
Und mit reichem, vollem Schwalle  
Zu dem Bade sich ergieße!“  
Johann Wolfgang Goethe: Der Zauberlehrling*

„Alles fließt“, war die zentrale Erkenntnis des griechischen Naturphilosophen Heraklit vor mehr als 2500 Jahren. Wenn man die milliardenschweren Güter- und Kapitalströme betrachtet, die von einem Ort der Erde an den anderen fließen, so hat Heraklit den Zeitgeist einer globalisierten Weltwirtschaft auf den Punkt gebracht. Sind diese launischen, frei entfesselten Flüsse, die wie im Falle der Asien-Krise jedoch eher an ein Wadi erinnern, eine Chance oder ein Risiko für die langfristige Entwicklung aller Volkswirtschaften auf dem Weg zum globalen Wohlstand?

Die zwei einleitenden Abschnitte beschäftigen sich mit der Frage, wie bzw. worin sich die zunehmende Internationalisierung von Güter- und Kapitalströmen äußern und welche Faktoren diesen Fluß der Ströme ermöglichten.

Anhand der anschließend dargestellten Akteursstruktur einer neuen globalen Ökonomie und der sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Nationalstaaten, sollen im vierten Abschnitt die Möglichkeiten der Einflußnahme durch die Politik aufgezeigt werden.

### **1. Die zunehmende Intensivierung internationaler Güter- und Kapitalströme**

Grundsätzlich gibt es drei verschiedene Verwendungszwecke für Kapital: Es kann gespart, investiert oder konsumiert werden. Alle drei Formen der

---

<sup>136</sup> Vgl.: Denning 2000, 21. Dennoch gelang es Anfang Mai 2001 bisher unbekannten Hackern in das Steuerungssystem der kalifornischen Stromversorgung einzubrechen. Am 7. und 8. Mai ereigneten sich weitflächige Stromausfälle, von denen mehr als 400.000 Kunden betroffen waren. Die für die Stromversorgung verantwortliche Gesellschaft entdeckte die Einbrüche erst Tage später, und leugnete jeden Zusammenhang. Vgl.: Rötzer 2001, 1.

Kapitalverwendung, sowie der Güterverkehr werden seit einigen Jahren von einem Trend bestimmt: der Globalisierung. Unter letzterer versteht man unter anderem die Zunahme internationaler Wirtschaftsbeziehungen und -verflechtungen und das Zusammenwachsen von Güter- und Dienstleistungsmärkten. Hinsichtlich dieser Entwicklungen spielen die internationalen Kapitalströme und die Technologien, die diese Flüsse ermöglichen, eine bedeutende Rolle.

In bezug auf die Möglichkeiten, Geld gewinnbringend anzulegen, kommt internationalen Finanzplätzen wie London und New York eine immer größere Bedeutung zu. Man schätzt, daß insgesamt etwa 1, 5 Billionen US-\$ pro Börsentag zwischen den einzelnen Finanzzentren fließen.<sup>137</sup>

Die Zunahme ausländischer Direktinvestitionen im allgemeinen (1998: weltweit 440 Mill. US-\$) bzw. die steigende Anzahl von grenzüberschreitenden Kooperationen (u. a. Joint Ventures), Firmenkäufen und Fusionen (M&A) innerhalb der globalen Unternehmenslandschaft<sup>138</sup> weisen ebenfalls darauf hin, daß auch Investitionen zunehmend über den nationalen Rahmen hinausgehen.

In ähnlich großem Ausmaß, mit einem Wachstum um mehr als das Doppelte in weniger als zwanzig Jahren, ist der Welthandel von 1996 Mill. US-\$ im Jahre 1980 auf über 5307 Mill. US-\$ (1998) angestiegen. 67% aller weltweiten Ausfuhren entfielen auf die westlichen Industrieländer (einschließlich Japan), hingegen nur etwa 1% auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDC).

Die Intensivierung des Welthandels, und damit verbunden, die weltweite Erschließung und Durchdringung von Absatzmärkten haben zudem eine globale Konsumkultur hervorgebracht. Im Hinblick auf die o. g. Entwicklungen läßt sich eine steigende Interdependenz der einzelnen Volkswirtschaften feststellen.

## **2. Welche Faktoren ermöglichen die internationalen Güter- und Kapitalströme?**

Im letzten Abschnitt wurden die Ausmaße verdeutlicht, in denen internationale Güter- und Kapitalströme fließen. Es stellt sich nun die Frage, welche technischen Veränderungen und soziopolitischen Entscheidungen deren Entstehung bewirkt haben.

Eine bedeutende Ursache ist der Wandel des Geldes im Laufe der Geschichte, also die Entwicklung vom einfachen Tauschgeschäft, über die Einführung des Geldes in Form von Goldmünzen, deren Ablösung durch Banknoten bis hin zu modernen Zahlungsmöglichkeiten wie der Kreditkarte. Der Umstand, daß Geld, als Folge der oben beschriebenen Entmaterialisierung, heutzutage nicht mehr unbedingt an einen Wertgegenstand gebunden ist, ermöglicht es Transaktionen schneller, billiger und meist auch sicherer durchzuführen.

Diese Veränderungen im Zahlungsverkehr sind eng verbunden mit einem zweiten Faktor, der Entwicklung von geeigneten Informations- und

---

<sup>137</sup> Weltalmanach 2000.

<sup>138</sup> Letztere machen etwa die Hälfte des Gesamtvolumens der Direktinvestitionen aus.

Kommunikationstechnologien, die eine schnelle und vor allem transaktionskostenniedrige Abwicklung des modernen Zahlungsverkehrs erst ermöglichten (z. B. Ablösung von telegraphischen Überweisungen durch das elektronische, von den Zentralbanken eingerichtete Zahlungssystem SWIFT). Neuartige Technologien und das Phänomen der Veränderung des Kapitals haben in Form der o. g. Innovationen demnach dazu geführt, daß sich Geschwindigkeit und Ausmaß der Kapital- und Güterströme um ein Vielfaches erhöht haben.

Innovationen im Bereich des Transportwesens und der Logistik gestatteten eine Ausweitung bzw. Intensivierung des Handels. So rentiert sich mittlerweile der Transport von verderblichen Verbrauchsgütern (z. B. Obst aus Neuseeland), da sie rasch vom Erzeuger zu einem Verbraucher am anderen Ende der Welt gelangen können.

Neben diesen beiden technischen Faktoren (Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien und der Logistik) haben jedoch auch soziopolitische Faktoren zu einer Verstärkung und Beschleunigung internationaler Güter- und Kapitalströme geführt.

Das Ausmaß, in dem Waren und Kapital weltweit fließen, wäre ohne die politischen Entscheidungen, Handels- und Steuerschranken (z. B. Einfuhrzölle und Kapitalsteuer) abzubauen, ungeachtet der technischen Möglichkeiten, weitaus geringer. An dieser Stelle seien exemplarisch die Schaffung von Freihandelszonen (Europäische Union, NAFTA und gemeinsamen, Abmachungen wie GATT, insbesondere die Uruguay-Runde und in den Siebziger Jahren die Aufgabe des Systems der festen Wechselkurse (Bretton Woods-System) genannt.

Die neueren Deregulierungsmaßnahmen, vor allem im Bereich des Kapitalverkehrs, sind jedoch umstritten, da sie auf der einen Seite von ihren Befürwortern als Chance für globalen Wohlstand, von ihren Gegnern andererseits als Beschleuniger einer sich vergrößernden Kluft zwischen Armen und Reichen angesehen werden.<sup>139</sup>

Der vierte und letzte Faktor, welcher zu einer Erhöhung der internationalen Güter- und Kapitalströme führte, ist eine zunehmende Spezialisierung der einzelnen Volkswirtschaften auf bestimmte Wirtschaftsbereiche und die daraus resultierende Notwendigkeit, Handel zu betreiben.<sup>140</sup> Da die ökonomischen Akteure moderner Volkswirtschaften nicht nach Autarkie, sondern einer effizienten Produktionsweise streben, werden Waren, die im Inland zwar benötigt aber nicht kostengünstig produziert werden können, importiert.<sup>141</sup>

Die Einflußmöglichkeiten von staatlichen Akteuren auf die „entfesselten“ Ströme ist als Folge der genannten politischen Entscheidungen, nationale

---

<sup>139</sup> Im übernächsten Abschnitt sollen diese Positionen anhand der Einflußmöglichkeiten der Politik auf die globalen Kapital- und Güterströme ausführlicher thematisiert werden.

<sup>140</sup> Auf Grund der großen Bedeutung des Exports für viele Wirtschaftsbranchen (z. B. der deutschen oder japanischen Automobilindustrie) hängt der ökonomische Erfolg dieser Branchen maßgeblich von einem erfolgreichen Absatz ihrer Waren im Ausland bzw. ausländischer Nachfrage ab.

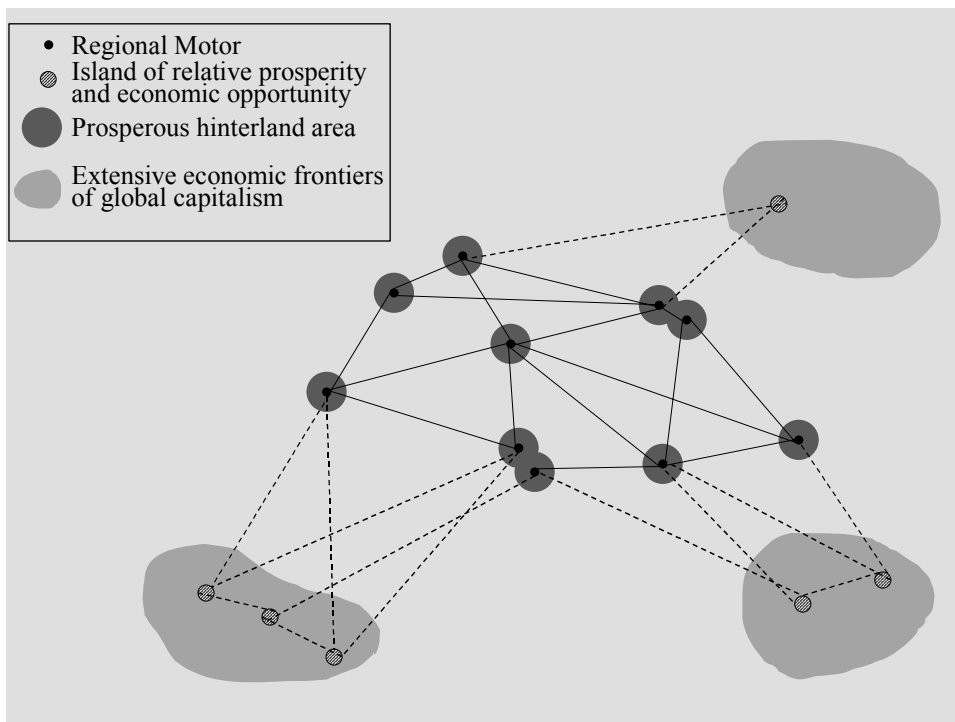
<sup>141</sup> Außenhandel ist somit die Folge komparativer Kostenunterschiede. Siehe: Ricardos Modell der komparativen Kostenunterschiede; in: Vahlen 1995.



Souveränitätsrechte wie im Falle der Europäischen Währungsunion an supranationale Institutionen abzutreten bzw. durch die Bestimmungen internationaler Vertragsabkommen, sowie Deregulierungsmaßnahmen und der Zunahme von multinationalen Unternehmen (*global player*) tendenziell schwieriger geworden.

### 3. Die Akteursstruktur der neuen globalen Ökonomie

Die Darlegungen in den ersten beiden Abschnitten besagen, daß ein ständig wachsender Anteil der Güter- und Kapitalströme über nationalstaatliche Grenzen hinausgeht und die gegenseitige Abhängigkeit und Verflechtung der Volkswirtschaften zunimmt. Die „Landkarte“ der globalen Ökonomie und ihrer Akteure unterscheidet sich deutlich von der politischen Karte, welche auf klar gezogenen Grenzen zwischen Nationalstaaten basiert. Eine zutreffendere Darstellung der ökonomischen Realität ist zum Beispiel das unten abgebildete Schema der globalen Wirtschaft von Allen Scott.<sup>142</sup>



Im Unterschied alten Landkarte der globalen Ökonomie treten an die Stelle von nationalstaatlichen Akteuren sogenannte Gravitationszentren. Darunter fallen Megametropolen (Tokio, Shanghai usw.), Forschungs- und Entwicklungszentren (*technopoles, milieux of innovation*<sup>143</sup> wie Silicon Valley usw.) und bedeutende Finanzzentren und Börsenplätze, wie man sie unter anderem in London und New York finden kann. Diese Gravitationszentren sind untereinander vernetzt, zwischen ihnen zirkulieren die Mehrzahl der globalen Kapital- und Güterströme. Vervollständigt wird die Weltkarte einerseits durch neue, aufstrebende Wachstumsmärkte und deren Zentren, welche Archipele bzw. Inseln des Reichtums darstellen und andererseits durch im Abseits liegende Regionen, die

<sup>142</sup> Halal 2000.

<sup>143</sup> Castells 2000, 421.

eine deutlich geringere Wirtschaftskraft aufweisen. Zu diesen Randregionen gehören nicht nur weite Teile der Dritten Welt - ausgenommen der Wohlstandsinseln - sondern auch jenseits der Gravitationszentren liegende, ärmere Gegenden in den Industrieländern.<sup>144</sup>

Welche Vorteile hat nun diese Betrachtung der Weltwirtschaft? Wie schon erläutert, die alte nationalstaatliche Weltkarte spiegelt nicht mehr die ökonomische Realität wider. Die Betrachtung des Nationalstaates als homogene Wirtschaftsregion und darauf basierende Daten für ein bestimmtes Land (z.B. BIP, Wachstumsraten etc.) erklären nur unzulänglich das existierende Wohlstandgefälle zwischen Gravitationszentren und armen Regionen innerhalb eines Staates. Aus diesem Grunde muß, wenn man nach den Möglichkeiten politischer Einflußnahme auf die globalen Kapital- und Güterströme fragt, die neue Gestalt der ökonomischen Weltkarte berücksichtigt werden und demzufolge die Steuerung und Regulierung der Weltwirtschaft seitens der Politik bei den internationalen Gravitationszentren ansetzen.

#### **4. Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf die globalen Güter- und Kapitalströme**

Bevor die Möglichkeiten einer politischen Einflußnahme auf globale Güter- und Kapitalströme erläutert werden, ist es sinnvoll, zuerst die unterschiedlichen Haltungen in bezug auf diese Flüsse darzustellen. Dualistisch betrachtet gibt es zwei vorherrschende Positionen: zum einen die Verfechter eines von jeglichen Steuern, Zöllen und Schranken freien Kapitalverkehrs und zum anderen die Befürworter einer Regulierung des internationalen Kapitalmarktes. Erstere sind der Ansicht, daß in einer entschränkten Weltwirtschaft, welche nur durch die „unsichtbare Hand des Marktes“ bestimmt wird, Kapital wesentlich effizienter bzw. gewinnbringender angelegt werden und sich infolgedessen auch der allgemeine Wohlstand vergrößern kann. Dem halten die Kritiker einer solchen neoliberalen Wirtschaftsordnung entgegen, daß eine Deregulierung des Kapitalverkehrs sowohl Spekulationen fördere, damit potentiell die Volkswirtschaften destabilisiere und die Kluft zwischen Arm und Reich weiter vergrößere.

Unter reaktiven Maßnahmen werden Versuche verstanden, ausländisches Kapital anzuziehen und Investitionen einheimischer Unternehmen im Inland zu fördern, um den eigenen Standort aufzuwerten. Dies wird auf regionaler bzw. nationaler Ebene zum Teil mit Erfolg versucht, z. B. im Bereich des Automobilbaus durch staatliche Subventionen für den Auf- oder Umbau von Produktionsstandorten in Ostdeutschland.

Aktive politische Einflußnahme auf regionaler bzw. nationaler Ebene kann von staatlicher oder gesellschaftlicher Seite kommen. Ungeachtet ihrer weltweiten Präsenz sind multinationale Unternehmungen durchaus regional verankert. Dies gilt um so mehr für kleinere und mittelständische Firmen. *Global player* agieren zwar oft grenzenlos, jedoch sind sie nicht heimatlos. Im Gegenteil, die Konzernzentralen, wichtige Forschungs- und Entwicklungszentren und viele

---

<sup>144</sup> Diese armen Regionen (z. B. ländliche Gegenden, aber auch arme Stadtteile) innerhalb der Industrieländer bezeichnet Castells als vierte Welt. Castells 1997.

weitere Macht- und Wissenseinheiten innerhalb des Unternehmens sind stark an einen oder wenige Orte gebunden.<sup>145</sup> Demzufolge kann Einfluß, seien es Regierung, Bürgerinitiativen etc., auf regionaler bzw. nationaler Ebene bei den lokalen Gravitationszentren ansetzen und aktiv Druck auf die ansässigen Unternehmen (z. B. Atomausstieg, Öko-Steuer usw.) ausüben.

Politische Einflußnahme auf supranationaler Ebene kann mittels Kooperation von mehreren regionalen bzw. nationalen Akteuren eine Erweiterung der Einflußmöglichkeiten der politischen Akteure über die Grenzen der eigenen Volkswirtschaft hinaus ermöglichen. Dabei kann auf supranationaler Ebene deregulativ oder regulativ vorgegangen werden. Wenn innerhalb dieser Wirtschaftsregionen nicht nur das Ziel verfolgt wird, Handels- und Kapitalschranken abzubauen, sondern auch supranationale Institutionen geschaffen werden, wie zum Beispiel in der EU das Europäische Kartellamt, dann können dadurch Möglichkeiten und Bereiche des Einflusses der staatlichen Politik um ein Vielfaches wachsen, weil sich in einem größeren Rahmen verschiedene neue Optionen der gemeinsamen Steuerung zwischen den einzelnen Volkswirtschaften ergeben.<sup>146</sup> Politische Entscheidungen mit diesem Ziel haben zur Schaffung von Freihandelszonen wie der NAFTA geführt oder im Falle Europas zur Gründung einer gemeinsamen Währung und Zentralbank beigetragen. Auf wirtschaftliche Kooperation bzw. die Homogenisierung von Volkswirtschaften in Freihandelszonen resultiert wiederum Konkurrenz zwischen diesen.

## 5. Fazit

Auf globaler Ebene haben sich die Regierungen zwar sehr wohl auf einige gemeinsame Absichten und Strategien im Hinblick auf den Umgang mit den globalen Güter- und Kapitalströmen verständigen können – jedoch erweisen sich diese vereinbarten Zielsetzungen häufig als schwer umsetzbar, wenn sie den Interessen bedeutender nationaler Lobbys zuwiderlaufen. Ein gutes Beispiel liefert die amerikanische Handelspolitik. Die Regierung unterschrieb die Bestimmungen der Uruguay-Runde, welche zum Ziel den Abbau von Handelsschranken hatten. Dessen ungeachtet schützen protektionistische Zollmaßnahmen - unter der widersprüchlichen Bezeichnung *fair trade* bekannt - weiterhin einheimische Wirtschaftsbranchen (u. a. die Textil- und Stahlindustrie) vor billigeren Produkten der ausländischen Konkurrenz.<sup>147</sup> Der Weg in die Deregulierung läuft nur schrittweise - und es ist fraglich, ob es je zu einer totalen Deregulierung kommt.

Bezüglich der Steuerung von internationalen Kapital- und Güterströmen wurden noch keine Abmachungen erreicht. Jedoch äußerten Volkswirtschaftler und

---

<sup>145</sup> Oder wie Y.-S. Hu es ausdrückt: „[T]he TNC [Anmerkung: *transnational corporations*] ... is a national corporation with international operations (i. e., foreign subsidiaries)“; zitiert bei: Halal 2000.

<sup>146</sup> So wäre beispielsweise die Ablehnung der Übernahme von Honeywell durch General Electric durch das Europäische Kartellamt, sprich die Einflußnahme von Seiten der Politik auf einen *global player*, im nationalen Rahmen nicht denkbar.

<sup>147</sup> Siehe: Gurbaxani FAZ, 11.09.2001.

Vertreter von NRO (z. B. ATTAC)<sup>148</sup> Vorschläge hinsichtlich einer Regulierung der internationalen Kapitalflüsse. Als Maßnahmen werden u. a. Besteuerung von Devisentransaktionen, die sogenannte Tobin-Steuer<sup>149</sup>, Abschaffung von *Offshore*-Finanzzentren und Steuerparadiesen, Haftung der Anleger im Fall von Finanzkrisen, Reform der internationalen Finanzinstitutionen und die Stabilisierung der Wechselkurse genannt. Doch ist auch hier die konkrete Umsetzung schwierig, bedarf es doch einer internationalen Kooperation - und einige der Beteiligten ziehen ihren Vorteil aus der Aufrechterhaltung des Status Quo.

Die Herausforderungen an die Politik für die Zukunft globaler Güter- und Kapitalströme sind aus neoliberaler Sicht eine konsequente Durchsetzung des Freihandels und weitere Maßnahmen der Liberalisierung, welche, frei von Protektionismus, den internationalen Wettbewerb fördern. Auf der anderen Seite steht die Schaffung eines internationalen Finanzsystems deren Institutionen und Bestimmungen, die Spekulationen verringern und langfristige Investitionen begünstigen an. Versagt die Politik gegenüber diesen Herausforderungen, mag der Weltwirtschaft eine „Überschwemmung“ wie in Goethes Zauberlehrling in Form von globalen Finanz- und Wirtschaftskrisen drohen, denen letzten Endes die ökonomischen Akteure allein nicht mehr Herr werden.

## Die Risiken globaler Medienströme

Dirk Lullies

Medien strukturieren unseren Alltag. Sie vermitteln Information, bieten Unterhaltung und ermöglichen dem modernen Menschen, sich einer Welt im beschleunigten Wandel anzupassen und neue Beschäftigungs- und Konsummöglichkeiten zu finden. Wie auch in anderen Bereichen der Globalisierung, sind die Medien und ihre Inhalte zunehmend in globale Netzwerke eingebunden und ermöglichen eine globale Kommunikation. Elektronische Medien übertragen in Echtzeit Bilder und Inhalte von einem Ende der Welt zum anderen. Diese Kommunikation kennzeichnet die moderne Welt, die nach den Worten Appadurais ein neues interaktives System mit einer „*new global cultural economy*“ ist, sie ist komplex, außerhalb traditioneller Zentrum-Peripherie-Modelle<sup>150</sup> und mit sich überlappenden und gegenseitig durchdringenden Interaktionsebenen.

Durch den technischen Fortschritt der NTIC (*new information and communication technologies*, wie z.B. Satelliten, Digitalisierung) nehmen die Geschwindigkeit,

<sup>148</sup> Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens, <http://www.attac.org>.

<sup>149</sup> Die Einführung der sogenannten Tobin-Steuer, benannt nach ihrem Erfinder, dem Nobelpreisträger James Tobin, soll internationale Devisengeschäfte mit einer Steuer von 0,25-1% belasten, um kurzfristige Transaktionen bzw. Spekulationen unrentabel zu machen. Verfolgt wird dabei langfristig der Aufbau einer neuen internationalen Finanzarchitektur, welche Spekulationen und Währungseinbrüche verhindern soll. Siehe: Osterhaus, <http://www.weedbonn.org>, gesehen 10.10.2001.

<sup>150</sup> Appadurai 1998, 32.

die Ausbreitung und die Menge der medialen Ströme zu. Doch mit Ausnahme des Internets stehen immer mehr Medien und ihrer Betreiber unter der Herrschaft weniger multinationaler Konzerne, die damit zunehmende Kontrolle über den Inhalt und die Infrastruktur der globalen Kommunikationsnetze haben.<sup>151</sup> Globalisierung, Konzentration und technischer Wandel schreiten fort. Welche Risiken erwachsen daraus, wer profitiert und wer verliert?

## 1. Medienströme als Analyseobjekt in den Internationalen Beziehungen

Appadurai schlägt vor, die *new cultural economy* durch fünf Dimensionen kultureller Ströme zu erklären, die er *scapes* nennt und deren Qualität und Wechselwirkungen immer mehr Einfluß auf die Internationalen Beziehungen nehmen. Eine dieser „Schaften“<sup>152</sup> sind die Medien, womit Appadurai sowohl die Infrastruktur zur Produktion und Verteilung von Information, wie auch die mediengeschaffenen Weltbilder meint.<sup>153</sup> Damit bietet er uns drei Analyseebenen an: die Infrastruktur, die Akteure – als Ausgangspunkte - und die Inhalte der global zirkulierenden Medienströme.

Medienströme können drei Arten von Inhalten vermitteln, die oft zusammen auftreten bzw. sich überlappen. Das sind Information, Unterhaltung und Werte bzw. Lebensstile. Dadurch werden sie zu einem wichtigen Faktor für sozialen, politischen und kulturellen Wandel. Um Medienströme auf globaler Ebene zu produzieren und zu empfangen, ist eine dreifache Infrastruktur vonnöten. Es bedarf einer gemeinsamen Technik, einer gemeinsamen Sprache, adäquater Übertragungssysteme und einer kompatiblen Produktionsweise. Diese Infrastruktur ist ungleich verteilt, sie befindet sich vor allem in den westlichen und fernöstlichen Industrienationen, sowie in einigen Schwellenländern (z.B. Indien).<sup>154</sup> Jede Analyse des Ausmaßes globaler Medienströme ist aus Gründen der Meßbarkeit zum Großteil eine Analyse der Infrastruktur (als Grundlage Sendung und Empfang) gekoppelt mit eventuellen Veröffentlichungen der Unternehmen über ihre Zielgebiete (nach Abdeckung und Kundenkreis).

Castells definiert Ströme als „*purposeful, repetitive, programmable sequences of exchange and interaction between physically disjointed positions held by social actors in the economic, political and symbolic structures of society*“<sup>155</sup>. Wenden wir diese Definition auf Medienströme an, so gehen wir davon aus, daß die globalen Informations- und Bilderströme intentional und programmierbar sind, d.h. gesteuert und einem festen Schema folgend. Ihre Urheber sind durch die weltweit zunehmende Privatisierung und Deregulierung meist privatwirtschaftliche Betriebe – lokale und regionale Unternehmen wie auch globale Konzerne. Da kleinere, selbständige Unternehmen dabei häufig auf das Informationsangebot der Großen zurückgreifen<sup>156</sup>, besteht ein eindeutiger Trend zur Konzentration. Die großen, multinationalen Konzerne sind fast vollständig in der westlichen Hemisphäre angesiedelt, haben ihren Firmensitz also in Europa

<sup>151</sup> Golding 1998, 71.

<sup>152</sup> Übersetzung des Autors, im Original *scapes*.

<sup>153</sup> *Ethnoscapes, technoscapes, financescapes, mediascapes* und *ideoscapes*; Appadurai 1998, 33f.

<sup>154</sup> Golding 1998, 75; Sinclair u.a. 2000, 302.

<sup>155</sup> Castells 1997, Bd. 1, 412.

<sup>156</sup> Zum Beispiel bei den Nachrichtenagenturen.

oder Nordamerika<sup>157</sup>. Hier haben die Nationalstaaten dagegen ihr Informationsmonopol weitgehend aufgegeben – teils freiwillig, als Schritt zum „schlanken Staat“ und zu mehr Pluralismus, teils aus Resignation, da NTIC wie Satelliten und das Internet eine Kontrolle der ein- und ausgehenden Informationen fast unmöglich machen. Eine Ausnahme bilden totalitäre Regime wie der Iran oder China, die noch immer (und oft erfolglos) versuchen, Zensurmechanismen aufrechtzuerhalten.

Die Empfänger der globalen medialen Ströme sind Individuen auf der ganzen Welt, d.h. in den Teilen der Welt, die die notwendige technische und soziale (z.B. Sprache) Infrastruktur zum Empfang der Medien bieten und deren Bewohner als Kunden für das mediale Angebot von Interesse sind.

## 2. Die Risiken globaler Medienströme

Durch die Medienströme können eine Reihe von Risiken entstehen oder verstärkt werden. Hier sollen fünf Risiken herausgegriffen und erläutert werden: *Information gap*, Medienmanipulation, kulturelle Homogenisierung, Zersplitterung bzw. Individualisierung von Lebenswelten und Risiken aus Wechselwirkungen verschiedener Ströme. Zunächst soll es hier um den globalen *information gap* gehen. Nach Castells vernetzen Informations- und Kapitalströme die Welt selektiv, indem sie wertschaffende Personen und Gebiete in den globalen „informationellen Kapitalismus“ integrieren und den Rest ignorieren, der zu einer neuen transnationalen „Vierten Welt“ wird.<sup>158</sup>

Auf die Medien bezogen bedeutet dies, daß infrastrukturelle schwache oder arme Gebiete nur bruchteilhaft in den Genuß der globalen Ströme von Information und Lebenswelten kommen. Anders als bei anderen Strömen (z.B. Kapital) sind viele Medienangebote zwar „frei“ zugänglich (da werbefinanziert), aber man benötigt zumindest ein technisches Gerät, und auch Strom, um sie zu empfangen. Wenn man wie Castells Informationsströme als Machtmittel und als Faktor für sozio-politischen Wandel begreift, oder wie Appadurai *cultural flows* als Faktoren für den kulturellen Wandel auffaßt, werden diese ausgegrenzten Gebiete zwar nicht verarmen, aber einen relativen Stillstand erfahren, der sie von der Geschwindigkeit globaler Veränderungen abkoppelt.

Ein weiteres Risiko besteht in den Interessen der Akteure. Hier geht es vor allem um die Manipulation von Medien gemäß bestimmter Konzerninteressen. Durch die weltweite Konzentration der Medienlandschaft liegt die Auswahl der global zirkulierenden Inhalte zunehmend in den Händen einiger weniger Konzerne bzw. deren Managementeliten. Demokratische Kontrolle findet nur über die Rezeptionsquote statt, an der sich die Konzerne zwecks Gewinnmaximierung orientieren. Es besteht daher die Gefahr, daß Konzerne ihr wachsendes Informationsmonopol mißbrauchen könnten und als *new global players* in den Internationalen Beziehungen auftreten, die die Meinungen ihrer Publikationen bewußt zu beeinflussen suchen, wie es sich auf nationaler Ebene beispielsweise in den letzten russischen Wahlkämpfen zeigte.

---

<sup>157</sup> Sinclair u.a. 2000, 302.

<sup>158</sup> Castells 1998, Bd. 3, 161-165.

Kommunikationswissenschaftliche Studien zeigen, daß sich gewinnorientierte Medienbetriebe eher an den Erwartungen der Publikationen und ihrer eigenen Berufslogik orientieren, als Meinungen aktiv beeinflussen zu wollen – oder zu können. Da das Publikum (in medienerfahrenen pluralistischen Staaten) durch soziale Integration und aktive Rezeption vor direkter Manipulation geschützt ist, bemühen sich die Medien in der Regel um Glaubwürdigkeit, um ihren Qualitätsanspruch und damit ihre Geschäftsgrundlage nicht zu gefährden.<sup>159</sup> Allerdings besteht die Gefahr der bewußten oder unbewußten indirekten Manipulation. Zum einen können Medien durch selektive Berichterstattung die Agenda des Publikums bestimmen (*agenda setting*).<sup>160</sup> Damit beeinflussen sie auch die politische Agenda, insbesondere in demokratischen Staaten. Denn was der Bürger nicht weiß, darüber kann er auch nicht diskutieren und entscheiden. Zum anderen bieten Medien durch die Auswahl und die Präsentation ihrer Inhalte stets nur einen bestimmten Blickwinkel auf Realität.<sup>161</sup> Ob ein Bürgerkrieg beispielsweise als Rebellion, Befreiungskampf oder Terrorismus bezeichnet wird, oder welche Bilder von diesem Konflikt zirkulieren, kann die Einstellung des Publikums dazu erheblich beeinflussen. Ermöglicht werden diese Manipulationsmöglichkeiten durch eine weltweit zunehmende „virtuelle Sozialisation“. Immer mehr Individuen erfahren immer größere Teile ihrer Umwelt nur noch über Medien, denn viele der global vermittelten Informationen sind für den Einzelnen nicht mehr in seiner lokalen Alltagswelt nachprüfbar.

Dies alles ist nicht wirklich neu. Doch die zunehmende Konzentration der Urheber bzw. Produzenten von medialen Inhalten verstärkt diese Tendenzen enorm, da die Möglichkeit zur vergleichenden Kontrolle abnimmt. Und all diese Faktoren können direkte Auswirkungen auf Wirtschaft und Politik haben, da auch deren Eliten auf externe, medial vermittelte Informationen angewiesen sind. Je nach dem, wie man das Phänomen der kulturellen Homogenisierung bewertet, als *global village* oder *cultural pillage*<sup>162</sup>, kann man es als Risiko auffassen. Die Inhalte der globalen Medienströme sind aufgrund der ungleichen globalen Infrastruktur- und Kapitalverteilung zum Großteil Informationen und *popular culture* der westlichen Industrienationen, insbesondere der USA. Manche Autoren sprechen daher von einem neuen „kulturellen Imperialismus“, der die kulturelle Autonomie der Nationalstaaten durch eine medial vermittelte, einseitige, kulturelle Homogenisierung bedroht.

Appadurai betrachtet diese Entwicklung differenzierter. Für ihn kommt es zu einem Wechselspiel von kultureller Homogenisierung und Heterogenisierung, das durch die selektive Integration der Inhalte durch aktive Rezipienten entsteht und zu kulturellen Mischformen oder sogar aktivem Widerstand (wie Fundamentalismus) führen kann – was neue globale Risiken mit sich bringt.<sup>163</sup> Relativiert wird dieses Risiko allerdings dadurch, daß sich auch globale Konzerne an den Interessen ihrer Publikationen orientieren. Dieses Publikumsinteresse ist oft lokal, was den Konzern entweder zur Bereitstellung lokaler Programme

---

<sup>159</sup> Vgl. Theorie der beschränkten Medienwirkung (Lazarsfeld, Katz u.a.).

<sup>160</sup> Vgl. *agenda setting*-Theorie (McCombs, Shaw u.a.).

<sup>161</sup> Vgl. konstruktivistische Ansätze zur Medientheorie (z.B. Schmidt 1994, 3, 14f.).

<sup>162</sup> Vgl. Golding 1998.

<sup>163</sup> Golding 1998, 70; Appadurai 1998, 32.

veranlaßt oder eine Nische für lokale oder regionale Konkurrenz bietet.<sup>164</sup> Ein Beispiel hierfür ist der Musiksender MTV, dem oft vorgeworfen wird, er trage zur globalen *americanization*<sup>165</sup> bei. Tatsächlich tritt der Sender aber weltweit in 15 nationalen *branches* auf, die sich mit Moderationen in den Landessprachen und z.T. sehr unterschiedlichen Programmen auf das jeweilige Publikum einstellen. In Deutschland wurde bei MTV Deutsch als Moderationssprache erst eingeführt, als die Konkurrenz des deutschsprachigen Wettbewerbers VIVA zu groß wurde.

Ein Risiko kann aber auch – entgegengesetzt zu dem zuvor beschriebenen Risiko – durch den Pluralismus der Weltbilder entstehen. Laut Appadurai kommt es durch das Zusammenspiel globaler Ströme zu einem zunehmenden Pluralismus der individuellen Lebenswelten. Dadurch entsteht die Gefahr der gesellschaftlichen Desintegration aufgrund sozialer Instabilität. Medien verbinden nicht mehr, sie trennen, durch zunehmende Ausdifferenzierung und Spezifikation. Das beste Beispiel hierfür sind Migranten, denen NICT und globale (bzw. transnationale) Medienströme die Bildung von *diasphoric public spheres*<sup>166</sup> ermöglichen. Diese Diasporas können im Gegensatz zu früheren Zeiten in aktivem, dauerhaftem Kontakt zu ihrem Herkunftsland stehen (z.B. durch moderne Medien mit muttersprachlichen Inhalten) und sind daher oft nur bedingt auf Integration im Gastland angewiesen.

Weitere Risiken können durch die Wechselwirkungen der eingangs genannten Ströme entstehen. Die verschiedenen Dimensionen globaler Ströme (also die *scapes*) sind laut Appadurai und Castells interdependent. Sie bedingen sich teilweise, wirken teilweise zusammen und beeinflussen sich demnach gegenseitig.<sup>167</sup> Hier sind es weniger die Medienströme selbst, die als Risikofaktor wirken, sondern die Ströme, die sie anziehen oder abstoßen. So können Medienströme Migrationsströme anziehen, wenn die medial vermittelte Lebensqualität Hoffnungen weckt. Sie können aber auch Kapital anziehen und fortlenken, z.B. wenn sie die Investitionsunsicherheit eines Landes verkünden.

Angesichts der oft prophezeiten Veränderung der weltpolitischen Lage durch die Anschläge auf die USA soll auch die Rolle der Medien hierbei beleuchtet werden. Am einfachsten zeigt sich der rein technische Einfluss moderner Kommunikationsmittel auf die internationale Politik. Neue Medien ermöglichen Migranten den weitgehend unbewachten grenzüberschreitenden Kontakt zu wie auch immer gearteten *communities* in anderen Staaten und Kommunikation in Echtzeit. Das kann auch von fundamentalistischen oder terroristischen Gruppierungen genutzt werden. Der nationalen Politik bleiben aber gewisse Handlungsspielräume, etwa die Einschränkung des Datenschutzes. Auch die Orientierung der Politik an den Medien läßt sich am Beispiel USA zeigen. So in der Kritik an Präsident Bush, der erst Tage nach den Anschlägen so medienpräsent war, wie es das amerikanische Publikum erwartete. Dieselbe Erwartungshaltung des nationalen Publikums erhöhte den Druck auf die amerikanische Regierung, schnell und vor allem symbolträchtig zu handeln. Es ging um die Sichtbarkeit der Vergeltungsmaßnahmen gegen die Terroristen. Das

---

<sup>164</sup> Sinclair u.a. 2000, 302.

<sup>165</sup> Vgl. Barber 1996.

<sup>166</sup> Appadurai 1998, 21f..

<sup>167</sup> Appadurai 1998, 35.



steht der Option eingeschränkter, teils auf Geheimhaltung angewiesener Maßnahmen radikal entgegen. Somit beeinflusst die Art des Mediums die politische Entscheidung und Reaktion. Verstärkt wird dieser Faktor durch die Beschleunigung der internationalen Kommunikation, zu der auch die Medien ihren Teil beitragen. Auch das Risiko durch ungleiche Verteilung der medialen Infrastruktur findet hier ihr Beispiel: Sei es das Informations(und damit Definitions-)monopol amerikanischer Medien in weiten Teilen der Welt oder das der Sprecher der Taliban und der innerafghanischen Opposition für Nachrichten aus Afghanistan. Die Monopolisierung von Medien kann eine ausgewogene Berichterstattung und objektive Information verhindern. Gerade in Konflikten besteht dann die Gefahr, zwischen extremen Positionen - z.B. nicht immer „politisch korrekten“ westlichen Diskursen (Bush: Kreuzzug, Berlusconi: Überlegenheit der westlichen Kultur) und islamistischer Propaganda - wählen zu müssen.

### 3. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten

In wenig Politikfeldern ist die Einflußmöglichkeit des Nationalstaates so gering wie im Bereich der medialen Ströme. Er sieht sich einem „Informations-Leck“ nach innen wie nach außen gegenüber, das die Abschottung von den globalen Strömen nur über unvollkommene Zensurmaßnahmen oder den Verzicht auf Infrastruktur möglich macht. Das stellt einen Wettbewerbsnachteil im Bezug auf andere Ströme des „informationellen Kapitalismus“ (z.B. Kapital oder Wissen) dar. Daher gibt es kaum eine Alternative zu frei zirkulierender Information. Existieren dennoch politische Alternativen zu einer völligen *laissez faire*-Politik? Und wenn nein, gibt es andere Möglichkeiten, die globalen Risiken einzudämmen?

Auf internationaler Ebene bestehen Regulierungsmaßnahmen fort. Beispielsweise kann die Konzentration der Medienproduktion durch internationale Gesetzgebung eingedämmt werden, wie sie auch bei anderen großen Fusionen zum Tragen kommt. In dem Maße, wie transnationale Medienkonzerne der Rechtsprechung ihres Herkunftslandes unterliegen, behalten auch die Nationalstaaten weiterhin Möglichkeiten zur Regulierung. Denn langfristig ist Pluralismus der beste Schutz vor Manipulation jeglicher Art – sei es des Staates, sei es der Konzerne. Doch auch Staaten außerhalb der Produktionszentren der globalen Ströme besitzen weiterhin politische Einflussmöglichkeiten. Sie können die eigene Kulturindustrie unterstützen, die oft im starken Wettbewerbsdruck zur globalen Konkurrenz steht, können lokale oder regionale Medien-Programme anbieten und fördern, können transnationale, internationale und interregionale Kooperationen forcieren, können alternative Medien akzeptieren, können Migranten zu integrieren versuchen, können aber auch Sanktionsmaßnahmen wie Quoten für ausländische Programme einführen. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Natürlich sind alle diese Möglichkeiten beschränkt – abhängig von den Zielen der politischen Eliten und den Ressourcen des Staates und der Medienbetriebe, aber sie sind eine Alternative zur Abkoppelung von den globalen Strömen, die den *information gap* nur verstärkt. Auch die Ausbildung der Bürger zu aktiver, kritischer Mediennutzung – sei es durch den Staat, sei es durch NGOs – wäre ein Schutz vor den Risiken der Medien. Denn der beste Weg, den

„kulturimperialistischen“ Risiken wie auch dem Manipulationsrisiko der globalen Medienströme zu begegnen, ist nicht das Verbot, sondern die kritische Rezeption und Selektion durch die Bürger: *Sapere aude!*, Wage es, weise zu sein!

## **Die Konstruktion von Identität: *Identity building* als neues Risikopotential**

Kati Kuitto, Liliane Hertrich, Tanja Pflug, Kristina Klinkforth

Der Prozeß der Globalisierung und der mit ihr einher gehenden *informationalisation*<sup>168</sup> läßt die Welt heute stärker als je zuvor zu einer einzigen Funktionseinheit zusammenschmelzen. Wirtschaft und Wissenschaften, vor allem aber auch Bereiche des Privatlebens unterliegen durch den Fortschritt im Kommunikations- und Transportsektor einer nachhaltigen Wandlung.

Die Globalisierung bezeichnet somit einen Prozeß, der in das individuelle Leben, das *everyday life* der Menschen unmittelbar oder mittelbar eingreift und seinerseits starke Reaktionen provoziert und verursacht. In den neuen, „verwirrenden Instabilitäten“<sup>169</sup> gewinnt die Frage nach der eigenen Identität als Sicherheit stiftendes und stabiles Moment entscheidend an Bedeutung. *Identity building* und im Zuge dessen auch *identity politics* werden zunehmend als ein Gestaltungsrahmen für eigene Lebensführung und eigenes Selbstverständnis begriffen.

Im Rahmen dieses Beitrages wird das Feld der Identitätsbildung als Reaktion auf kulturellen Wandel in mehreren Schritten bearbeitet. Nach einer Darstellung neuartiger – oder nunmehr verstärkt wahrgenommener – Phänomene folgt ein Überblick über Strategien der Identitätsbildung. Die Auswirkungen bzw. die Verwendung von Identität im aktuellen Kontext werden am Schluß beleuchtet.

### **1. Neue Beziehungsmuster – neue Strategien?**

Unmittelbare Auswirkungen von Eingriffen in das Alltagsleben der Menschen lassen sich besonders in bezug auf die Frage von *lifestyle* und Selbstverständnis im Sinne der Gestaltung der persönlichen Biographie erkennen: Das „... biographische Selbstverständnis, also wie man seine Lebensführung deutet, hat sich analog zur Modernisierung der Gesellschaft [...] phasenweise verändert“<sup>170</sup>.

Die biographische Reflexion orientiert sich heute zunehmend weniger an klassischen Ordnungsmustern wie etwa Milieu oder Klasse, die zuvor ein gewisses strukturierendes Element darstellten. Angesichts neuer Mobilität, Migrationsströmen und Arbeiterdiasporas scheinen diese Ordnungsmuster endgültig überholt. In einer sich beständig wandelnden Welt wird biographisches Selbstverständnis situationsabhängig und daher auch flexibel.<sup>171</sup> Gleichzeitig

---

<sup>168</sup> Siehe Castells 1998.

<sup>169</sup> Siehe Geertz 1996.

<sup>170</sup> Bukow 1999, 92.

<sup>171</sup> Ebd., 94.

gewinnt die Biographie des Einzelnen und – in einem gewissen Sinn – auch der Gruppe an Bedeutung. Sie bildet nach wie vor ein stabilisierendes Element zur Selbstvergewisserung. Je überkommener herkömmliche Ordnungsmuster werden, desto wichtiger wird das eigene Selbstverständnis und die eigene Biographie als Rückhalt und sinnstiftendes Element.

Neben der Entstehung eines betont weiten - postmodernen - Selbstverständnisses beobachtet Bukow in immer stärkerem Maße, daß Identitäten ethnisch aufgeladen werden. Der individuelle und – innerhalb einer Gruppe – auch kollektive Bezugspunkt gerät zu einer ethnischen Konstruktion. Diese „gegenmodernen Tendenzen“ bilden dabei ein Merkmal gerade moderner Lebensgestaltung.<sup>172</sup> Beide Konzeptionen können dabei vor dem Hintergrund verschiedener Erlebnisse und Situationen von denselben Personen gelebt werden, ein Phänomen, das Bukow etwa bei zweiten oder dritten Einwanderergenerationen oder auch in Arbeiterdiasporas beobachtet. In einem gewissen Sinne mag in dieser zwiespältigen Situation auch eine *tragedy of displacement* bestehen.<sup>173</sup>

## 2. Identitätsbildung und Entstehung neuer Konfliktlinien

Die zunehmende Auflösung traditioneller, orts- und auch kulturkreisgebundener Lebensweisen beeinflusst somit die Art und Weise, wie Menschen ihre Umgebung und die Welt deuten und wie sie sich selbst in ihr einordnen. Im folgenden wird näher darauf eingegangen, wie diese Selbsteinordnung mit dem Begriff der Identität in den sozialwissenschaftlichen Debatten konzeptualisiert wird<sup>174</sup> und inwieweit die sich verändernden Prozesse der Identitätsbildung ein Risikopotential darstellen. Ethnische Identität wird aufgrund ihrer Aktualität und Konflikthaftigkeit als Fokus gewählt. Fundamentalismus wird dabei als eine Spielart der ethnischen Identität behandelt. Die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center und das Pentagon in den Vereinigten Staaten von Amerika haben das Risiko des Fundamentalismus, bzw. diesartig motivierter Gewalt, greifbar und deutlich gemacht. Das hohe Konfliktpotential, das die Konstruktion einer ethnischen Identität in sich birgt, kommt weiterhin bei vielen gegenwärtigen ethnisch-nationalistisch motivierten Konflikten zum Ausdruck.

Manuel Castells definiert Identität als „*the process of construction of meaning on the basis of a cultural attribute, or related set of cultural attributes, that are given priority over other sources of meaning*“.<sup>175</sup> Diese Definition enthält drei Aspekte der Identität, die die meisten Ansätze über Identität teilen: 1) die Prozeßhaftigkeit, 2) den konstruierten, pluralistischen und fluktuierenden Charakter sowie 3) den kulturellen Rückbezug von Identitäten. Einmal konstruiert, findet ethnische Identität ihre Artikulation – expressiv als Solidarität, historisch als Erinnerung gemeinsamer Geschichte, normativ als Bejahung gemeinsamer Prinzipien, Werte und Normen, strategisch als Einsicht in gemeinsame Interessenlagen – nicht im

<sup>172</sup> Ebd., 97.

<sup>173</sup> Siehe Appadurai 1998.

<sup>174</sup> Zur Problematik der komplexen Begrifflichkeit der Identität als wissenschaftliche Analysekategorie siehe Brubaker/Cooper 1999 und Fearon 2000.

<sup>175</sup> Castells 1998, 6: „... die Konstruktion eines Lebenssinns und der Prozeß derselben aufgrund eines kulturellen Merkmals oder einem Set von kulturellen Merkmalen, dem Priorität über andere Quellen der Sinngebung eingeräumt wird.“ (Übersetzung der Autoren).

leeren Raum, sondern folgt der Logik der Differenzierung zwischen „Uns“ und den „Anderen“ in Situationen von Konkurrenz und Kampf.<sup>176</sup>

Ethnische Identität ist nicht von ihrem kulturellen Kontext zu trennen, aber auch nicht mit ihm gleichzusetzen. Eine „ethnische“ Kultur in ihren normativen, sprachlichen und materiellen Dimensionen ist eine Grundlage der ethnischen Identität und wird im Prozeß der Identitätsbildung und -verstärkung selektiv akzentuiert und abstrahiert. Kollektive ethnische Identität wird dabei nach sozio-kulturellen Strukturen und zeitlich-räumlichen Rahmenbedingungen entweder intern oder extern konstruiert.

Ethnische Identitäten gehen einher mit einer besonderen Konflikthaftigkeit. Die Vermischung von Werten und das Aufeinandertreffen verschiedener, als dominant empfundener Kulturen wird als bedrohlich angesehen. In Reaktion darauf werden defensive kollektive Identitäten konstruiert, die sich in Abgrenzungsbewegungen wie Fundamentalismen und (Ethno-)Nationalismen äußern. Das ethnisch definierte „Wir“ wird verstärkt und kann in eine „Projektidentität“ münden.<sup>177</sup> Die ethnisch-nationale Identität fungiert als kollektive, legitimierende Handlungsbasis und wird mit materiellen und Machtressourcen verknüpft. Im folgenden wird anhand zweier Beispiele diese Konflikthaftigkeit aufgezeigt.

### **3. *Identity politics I: Fundamentalismus als defensives Reaktionsmuster***

Fundamentalismus ist eine Spielart einer defensiven kollektiven Identitätsbildung, die stark massenmobilisierend wirken kann. Er ist aufgrund der Ereignisse der 11. September zu neuer Popularität und Aktualität gelangt. Er kann als Abwehr gegen die traditionszersetzenden Auswirkungen von Modernisierung und Säkularisierung verstanden werden.

Der Aufschwung islamisch-fundamentalistischer Bewegungen steht im Zusammenhang mit den negativen Begleiterscheinungen der Globalisierung. Einerseits wurden traditionelle Gesellschaftsordnungen zerstört, andererseits gelang es den nach dem Ende des Kolonialismus in der islamischen Welt neu entstandenen Nationalstaaten nicht, eine anhaltende ökonomische Modernisierung zu gewährleisten, die das Gros der Bevölkerung erreicht hätte. Vielmehr kam es zur Verarmung und ökonomischen Polarisierung der Bevölkerung. Gerade die - zwar gebildeten, aber perspektivlosen – „Modernisierungsverlierer“ sind relativ leicht für fundamentalistische Ideen mobilisierbar.<sup>178</sup> Unter Berufung auf im Koran überlieferte islamische Werte erstreben die Fundamentalisten - je nach Strömung - die Errichtung eines islamischen Systems auf der Grundlage der Scharia bzw. die Schaffung einer islamisch dominierten Weltordnung als Alternative zum bestehenden, in ihren Augen westlich dominierten System. Die islamischen Fundamentalisten lehnen dabei die aus der Aufklärung und Säkularisierung im Westen hervorgegangene „kulturelle Moderne“ und die daraus abgeleiteten westlichen Werte ab.<sup>179</sup> Ihre Reaktion richtet sich einerseits oft gegen die „verwestlichten“ nationalstaatlichen Regierungen und Eliten, wie z.B. in

---

<sup>176</sup> Bader 1995, 32.

<sup>177</sup> Castells 1998, 9.

<sup>178</sup> Castells 1998, 17-19 und Kienzler 1990, 58 u. 60.

<sup>179</sup> Castells 1998, 15; Tibi 1999, 25ff. und Tibi 1992, 67.

Algerien, wo die Auseinandersetzung zwischen fundamentalistischen Gruppierungen und der Regierung bzw. dem Militär in einen Bürgerkrieg mündete.<sup>180</sup> Andererseits richtet sie sich auch gegen die USA und den Westen und die von ihm getragene Weltordnung an sich. Als Beispiel seien zum einen die Anschläge auf die beiden US-Botschaften in Nairobi und Daressalam 1998 genannt, die Osama bin Laden zur Last gelegt werden. Eine neue Dimension einer fundamentalistischen Reaktion wurde jedoch vor allem durch die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon der Vereinigten Staaten am 11. September 2001 deutlich: Das Ausmaß der Zerstörung ebenso wie die Symbolträchtigkeit der Ziele, gegen die die Angriffe gerichtet waren, läßt eine neue Qualität, nicht nur in der Stoßrichtung, sondern auch in Planung und Organisation fundamentalistischer Bewegungen erkennen.

Zwar verfolgen weder die verschiedenen islamischen Länder, noch die stark differenzierten fundamentalistischen Gruppierungen eine einheitliche Linie, doch ist die Abgrenzung vom Westen entscheidend für die Bildung einer islamisch-fundamentalistischen kollektiven Identität.

Die Ablehnung der kulturellen Moderne durch fundamentalistische Bewegungen schließt jedoch nicht zwangsläufig die Ablehnung moderner Errungenschaften wie Technologien und Kommunikationsmittel selbst ein. Dies zeigt sich etwa beim in den USA, aber auch in Deutschland verbreiteten christlichen Fundamentalismus, der sich moderner Medien wie Rundfunk und Fernsehen bedient, um seine Ideologie nach außen zu tragen - mit dem Ziel, neue Anhänger zu gewinnen und die Gesellschaft zu verändern. Die christlichen Fundamentalisten erleben die modernisierungsbedingten Veränderungen der traditionellen Gesellschaftsordnung (Krise der patriarchalisch organisierten Familie, hohe Zahl von Ehescheidungen, Abtreibungen und unehelichen Kindern, Individualisierung der Lebenswelt) als bedrohlich und versuchen, ihre religiösen und familiären Werte zu betonen, indem sie sich in eine eigene, von der als böse perzipierten Welt mehr oder weniger stark abgeschottete, Subkultur zurückziehen. Die Bildung einer christlich-fundamentalistischen Gruppenidentität verspricht Halt und Orientierung in einer durch Globalisierungsprozesse als unkontrollierbar empfundenen Welt.<sup>181</sup>

Allgemein ist für die Bildung von Gemeinschaften auf der Grundlage von defensiven kollektiven Identitäten eine scharfe Grenzziehung nach außen und Homogenisierung nach innen charakteristisch. Dies gilt sowohl für fundamentalistische, als auch für ethnisch-national konstituierte Gemeinschaften, die ebenso starke kollektive Identitäten schaffen können. In diesen Abgrenzungsprozessen liegt das große Konfliktpotential einer kulturell fragmentierten, aber dennoch interdependenten globalisierten Welt. Gerade ihre Dynamik und Geschlossenheit wird als großes und – durch die Beobachtung oder auch nur Befürchtung einer zunehmenden Gewaltbereitschaft - an Bedeutung gewinnendes Risikopotential wahrgenommen.

---

<sup>180</sup> Rabehl 2000, 65-69.

<sup>181</sup> Castells 1998, 21-27 und Kienzler 1990, 73.

#### **4. *Identity politics* II: die politische und politisierte Inanspruchnahme von ethnisch-nationalen Identitäten**

Der Prozeß der ethnisch begründeten kollektiven Identitätsbildung, die Definition von „Uns“ und den „Anderen“ ist nicht nur selbstkonstituierend, sondern im höchsten Maße anfällig für Manipulationen und politische Instrumentalisierung. *Identity politics* oder auch *ethnic politics* bilden in diesem Kontext neue Schlagwörter. So begründete etwa Slobodan Milosevic, der ehemalige Präsident Jugoslawiens, seine Politik, indem er auf den nationalen Mythos der Schlacht auf dem Amselfeld von 1389 rekurrierte. Diese Schlacht war deshalb von dramatischer – oder dramatisierter - Bedeutung, weil in ihr der damalige serbische König getötet und zum Märtyrer gekürt wurde. Diese Idee des christlich-orthodoxen Serbien, das sich gegen den Ansturm der Osmanen zur Wehr setzte, bildete in seiner Rekonstruktion im Jugoslawien-Krieg einen zwar diffusen, aber sehr wirkungsvollen Hintergrund. Eine spezifisch serbische Identität wurde hier beschworen und politisch gelebt. Diese Konstruktion eines solchen „Ethnonationalismus“<sup>182</sup> löste Massenreaktionen aus und wirkte im höchsten Grade mobilisierend. Die Konfliktrichtigkeit und Grausamkeit eines vor dem Hintergrund ethnischer Identitätssicherung – tatsächlich aber zum Machterhalt einer Führungspersonlichkeit oder eines Führungszirkels - geführten Krieges und die damit einhergehende Massenmobilisierung läßt sich, angesichts der Bedeutung von Identität als Bezugspunkt, durch die Furcht vor dem Verlust eben dieses Orientierungsrahmens erklären. Ethnonationalismus ist dabei nur ein Ausdruck politischer Instrumentalisierung der Identitätssuche bestimmter Bevölkerungsanteile.

Ethnonationalismus „... *poses the most serious threat to political stability* ...“<sup>183</sup> und wird besonders seit den letzten zwei Dekaden auch in der Wissenschaft als starke Kraft mit hohem Mobilisierungspotential wahrgenommen. Seine Konfliktrichtigkeit und zunehmende Bedeutung auch in seiner internationalen Dimension wird dabei – von Politik, Wissenschaft und Medienlandschaft nahezu gleichermaßen - als ein hohes Risikopotential perzipiert.

#### **5. Globalisierung als kulturelle Chance? Homogenisierung versus Heterogenisierung**

Eine andere, zunächst geradezu gegensätzlich erscheinende Tendenz wird hingegen von Kenichi Ohmae aufgezeigt.<sup>184</sup> Demnach resultieren die Entwicklungen in der Informationstechnologie in einen Prozeß der *californiaization*, die in einer Homogenisierung der Wünsche und Geschmäcker der Konsumenten besteht. In einer sich entwickelnden grenzenlosen Weltwirtschaft verlieren demnach die nationalen Unterschiede an Bedeutung, weltweit werden dieselben Marken und Produkte nachgefragt, es entsteht der „globale“ Konsument. Dabei stellt sich die Frage, ob der wirtschaftlichen Homogenisierung eine Vereinheitlichung der Kulturen und Identitäten nachfolgt bzw. ob und wie sich dieser Prozeß auf den innergesellschaftlichen Zusammenhalt auswirkt.

---

<sup>182</sup> Siehe Connor 1994.

<sup>183</sup> Connor 1994, 76: „... stellt die ernsthafteste Gefahr für die politische Stabilität dar.“ (Übersetzung der Autoren).

<sup>184</sup> Siehe Ohmae 1995.

Ohmae beleuchtet diese Frage am Beispiel Japans. Von den Fortschritten in der Multimediatechnik stark beeinflusst, entwickelte sich dort Mitte der neunziger Jahre die erste Generation der „Nintendo-Kids“. In den ca. 67 Millionen japanischen Haushalten existieren laut Ohmae heutzutage mehr als 30 Millionen Nintendo- und Sega-Konsolen. Über das Spielen und Eintauchen in unterschiedliche Rollen sowie die Suche nach alternativen Strategien gelangt diese Generation zu einer veränderten Einstellung, der Überzeugung, aktiv etwas an der eigenen Situation ändern bzw. sie gestalten zu können. Darüber hinaus argumentiert Ohmae, daß durch internationale Kontakte zu Altersgenossen (über das Spielen im World Wide Web) ein Austausch und eine Annäherung der Ansichten zwischen den Jugendlichen in aller Welt erfolgt. Es kommt also zu einer Stärkung und einer gleichzeitigen Homogenisierung der horizontalen *linkages* zwischen den Gesellschaften als einer an sich wünschenswerten Folgeerscheinung der *californiaization*. Eine neue interkulturelle Verständigung und damit verbundene Chancenhaftigkeit wird möglich und denkbar.

Doch laut Ohmae wirkt sich gerade diese Entwicklung negativ auf die innergesellschaftliche Verständigung zwischen den Generationen aus. Die bereits über Jahrzehnte brüchig gewordenen Bindungen zwischen den japanischen Generationen drohen sich vollkommen aufzulösen. Die für eine Nation notwendige Vermittlung von elementaren Werten und Normen wird immer schwieriger. Der Homogenisierung der horizontalen Bindungen stehen somit eine Heterogenisierung und das Auseinanderbrechen der vertikalen Bindungen gegenüber.

Hierin sieht Ohmae eine neue Risikohaftigkeit. Die innergesellschaftliche Heterogenisierung führt zur Ausdünnung der innergesellschaftlichen Bindungen zwischen den Generationen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt, die prägenden kulturellen Normen und Werte, drohen demnach im Zuge der Homogenisierung dramatisch an Bedeutung zu verlieren. Dies ist jedoch eine Entwicklung, die sozialen Sprengstoff birgt.

## 6. Fazit und Ausblick

Aus einer - aus den neuen verwirrenden Instabilitäten resultierenden - Orientierungslosigkeit heraus wird die Konstruktion einer sinnstiftenden Identität und einer daraus ableitbaren biographischen Reflexion verstärkt als bedeutsam wahrgenommen. Die Unterscheidung zwischen „Uns“ und den „Anderen“ in einem vereinfachten Kontext wird mit dem Zusammenwachsen der Welt zunehmend wichtiger. Die Konstruktion von defensiven Identitäten kann dabei in Phänomene wie Ethnonationalismus oder Fundamentalismus münden. Beide Erscheinungsformen werden zunehmend als bedrohlich empfunden, besonders eine verstärkte Gewaltbereitschaft und ein somit verschärftes Konfliktpotential werden antizipiert. Auch der neuen Chancenhaftigkeit, die durch eine interkulturelle Verständigung ermöglicht wird, ist dieser Konflikt inhärent. Das Zerbrechen alter Traditionen und gesellschaftlicher Bindungen fördert Orientierungslosigkeit und begünstigt somit wiederum den Rückzug auf eine defensive Identität.

Die Ereignisse des 11. September 2001 haben gezeigt, daß die Risiken, die von der Bildung defensiver kollektiven Identitäten ausgehen können, keineswegs nur antizipiert sind. Aus einem Risikopotential heraus hat sich eine greifbare und akute Gefahr sowohl für die nationalen, als auch für die internationale Sicherheit ergeben. Die Gefahr einer weltweit mit den Mitteln des Terrorismus operierenden fundamentalistischen Bewegung. Die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan haben ebenfalls gezeigt, daß die Schaffung von ethnischen, in diesem Fall nationalistischen, Identitäten nicht mehr nur ein bloßes Risiko darstellen.

Die genannten Entwicklungen schaffen jedoch gleichzeitig einen „Markt“ für eine andere Art der Risikokonstruktion: Krisenszenarien werden vor dem Hintergrund dieser neuen Konflikthaftigkeit entworfen. So prognostizierte Samuel P. Huntington bereits Mitte der 90er Jahre einen „*Clash of Civilisations*“, <sup>185</sup> der die Politik des 21. Jahrhunderts bestimmen und gestalten würde. Diese „Kassandrarufe“, den Untergang des Abendlandes prophezeiend, schüren in der westlichen Hemisphäre die Angst vor dem Fundamentalismus und anderen Kulturkreisen vor allem vor dem Hintergrund der Ereignisse des 11. September 2001 aufs Neue. <sup>186</sup> Auch in diesem Kontext kann die Suche nach Identität und die Angst vor Radikalisierung instrumentalisiert, Ängste in gewisser Hinsicht zum Spielball von politischer Intention gemacht werden. Reale und konstruierte Gefahren bedingen sich dabei unter Umständen gegenseitig. Realität und Konstruktion verschmelzen somit auf allen Ebenen und aus jeder Perspektive zu einem Mosaik, das der Idee einer Welt des *patchworks* oder Flickenteppichs <sup>187</sup> eine neue und bedeutsame Wendung verleiht.

## Das Risikopotential globaler Medien

Christian Thauer, Alexandra Maier, Mark C. Donfried

Fast alle Informationen, die wir erhalten, stammen aus den Medien. Das verleiht den Medien ein ungeheures Potential, soziale und politische Prozesse in der Gesellschaft zu beeinflussen. Es stellen sich die Fragen, welche Rolle die Medien bei den *Global Risks* <sup>188</sup> spielen, ob Risiken von den Medien konstruiert werden, wer die Medien kontrolliert, welche Dimension der Macht der Medien zuzuschreiben ist und ob das Mediensystem an sich als Risiko betrachtet werden sollte. Diesen Fragen soll sich im folgenden genähert werden, indem sich zunächst mit neueren Entwicklungen der Kriegsberichterstattung befaßt, der Frage nach dem gesellschaftlichen Einfluß der Medien von theoretischer Seite her nachgegangen und anschließend nach Akteuren gefragt wird, die Kontrolle über die Medien ausüben.

---

<sup>185</sup> Siehe Huntington 1998.

<sup>186</sup> Siehe Huntington 1998.

<sup>187</sup> Siehe Geertz 1996.

<sup>188</sup> Siehe dazu gleichnamiges Seminar: <http://www.userpage.fu-berlin.de/~segbers>.



## 1. Medien in Kriegen – ein Risiko?

Das Verhältnis von Krieg und Medien war schon immer ein problematisches, da das durch die Medien vermittelte Bild eines Krieges nicht nur dem unabhängigen Blick von Außen unterliegt, sondern auch Teil des Kriegsgeschehnisses und der Strategie der Kriegsparteien ist. Problematisch ist das deshalb, da dies sowohl der Selbsteinschätzung vieler Medienschaffenden als auch der Betrachtung der Konsumenten von Medien als "Spiegel der Ereignisse" widerspricht. Wie beispielsweise der Golfkrieg gezeigt hat, wurden Medien mit Hilfe von Zensur und gezielter Informationspolitik von beiden Kriegsparteien aktiv und erfolgreich genutzt, um möglichst ihr subjektives Bild der Geschehnisse zu zeichnen. Das damit verbundene Risiko besteht in einer nicht adäquat informierten Öffentlichkeit, die aber selbst von "Objektivität" ausgeht. Das stellt sicherlich allein aus demokratietheoretischen Erwägungen ein Problem dar, kann aber darüber hinaus Akteure auf Grund falscher Annahmen oder eines auf falschen Annahmen beruhenden Öffentlichkeitsdruckes zu kriegsbeeinflussenden oder sogar interventionistischen Handlungen bewegen.

Dieses "alte" Risiko erhält eine neue Qualität, betrachtet man die derzeit heiß diskutierte journalistische Tätigkeit während des Kosovo-Krieges. Man kann zusammengefaßt sagen, daß bestimmte Entwicklungen in den Internationalen Beziehungen, wie sie in diesem Heft alle schon separat und unter anderen Gesichtspunkten als risikohaft diskutiert wurden, bei der Kriegsberichterstattung zu drei Trends führen, die das Verhältnis von Krieg und Medien neu definieren. Erstens ermöglicht technischer Fortschritt den Trend der Medien zur Echtzeitberichterstattung. Diese von Gowing so bezeichnete "Echtzeittyrannie" erwirkt eine zeitgleiche Projektion von Kriegsgeschehnissen in den Medien. Durch den Verlust der zeitlichen Spanne zwischen Ereignis und Übertragung geht auch eine Art journalistischer Reflexionsebene verloren, auf der Kriegsreporter überlegen können, welche Auswahl an gesendeten Bildern am Ehesten die Gesamtsituation repräsentieren.

Eine zweite Entwicklung, die zunehmende Durchdringung aller Bereiche von marktwirtschaftlichen Kriterien, hat ebenfalls ihre Auswirkungen auf die Kriegsberichterstattung. Nachrichten und die Kriegsberichterstattung unterliegen der Tendenz, mehr und mehr zu einem kommerziellen Produkt zu werden, das über Einschaltquoten Gewinn erzielen soll. Beiträge sollen deshalb vor allem an die Gefühle der Zuschauer appellieren und in ihrer Komplexität keinesfalls überfordern, damit vorgegebene Quotenziele erreicht werden. Die einzelnen Beiträge der Kriegsberichterstattung müssen sich als Versatzstücke in die unter Marketingaspekten entworfenen *news shows* einpassen. Dadurch erzwungene Vereinfachungen oder das verstärkte Senden von emotionsgeladenen und provozierenden Bildern zeichnen aber möglicherweise kein angemessenes Bild des jeweiligen Konfliktes und können die Medienkonsumenten stark einseitig beeinflussen. Im Zusammenhang mit dem Quotendruck erhält auch die Frage, "wer eine Nachricht zuerst bringt", große Bedeutung. Denn wer zuerst Neues berichtet, darf auf eine hohe Quote hoffen. Dabei wird mehr und mehr die Überprüfung der Nachricht auf ihre Seriosität und ihren Wahrheitsgehalt hin vernachlässigt. Dies geschah so wohl auch teilweise während der Berichterstattung über den Kosovo-Krieg. Im Nachhinein werden – von Journalisten selber – Medienberichte, die Teilen der deutschen Politik als Beweis

für die Notwendigkeit der NATO-Intervention galten, in ihrem Wahrheitsgehalt angezweifelt. Es wird sogar der Verdacht geäußert, der Kriegseintritt der Bundesrepublik sei durch eine medienverursachte Fehlmeldung eingeleitet worden.

Eine dritte wichtige Entwicklung - die Auflösung einer festen Ordnung in weiten Teilen der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges mit der Folge von Chaos und Anarchie - ist zudem für die Kriegsberichterstattung folgenreich. Kriege und Konflikte definieren sich neu, die sogenannten *new wars* sind territorial und akteursbezogen oft kaum mehr eingrenzbar, finden auf den unterschiedlichsten Ebenen mit den verschiedensten involvierten Interessen statt, sind hochkomplexer Natur.

Alle drei Trends verstärken das ohnehin schon bestehende Problem und die Risikohaftigkeit von Kriegsberichterstattung. Neuerdings wird zunehmend die journalistische Reflexionsebene durch die kommerziellen Vorgaben von Vereinfachung und Emotionalität ersetzt, so daß sich das Medienbild und die Realität der immer komplexer werdenden Konflikte weiter voneinander entfernen.

## 2. Theoretische Ansätze zur Rolle der Medien

Medienforscher haben mehrere theoretische Ansätze entwickelt, die die Wechselwirkung zwischen den Medien und der gesellschaftlichen Meinungsbildung zu beschreiben versuchen. An dieser Stelle sollen drei Theorien vorgestellt werden, die die Rolle der Medien in der Gesellschaft und ihren Einfluß auf sie prägnant darstellen.

Beginnen wir mit der *gatekeeping*-Theorie. Sie stellt fest, daß Nachrichten von Journalisten nach bestimmten Kriterien präselektiert werden, ehe sie ihre Rezipienten erreichen. Bei der Auswahl der Nachrichten orientieren sich Journalisten vorrangig an drei Faktoren: der Vereinfachung, der Identifikation und dem Sensationalismus. Nachrichtenmedien tendieren dazu, Ereignisse möglichst einfach, verständlich und strukturiert darzubieten. Die Identifikation ist nach allgemeiner Annahme abhängig von der Nähe des berichteten Geschehens, Nähe in geographischer, kultureller und zeitlicher Hinsicht. Ereignisse haben weiterhin eine höhere Chance, zu Nachrichten zu werden, wenn sie von Konflikten handeln oder Elemente von Dramatik, Emotionalität und Erregung enthalten.

Nach Schulz haben die Nachrichtenmedien die Tendenz, den Status quo zu bestärken. Sie stellen die Welt konflikthaltiger dar, als sie wirklich ist, betonen den Einsatz von Gewalt anstatt friedlicher Mittel zur Lösung solcher Konflikte und verstärken so die bestehende Teilung der Welt in Nationen mit hohem und niedrigem Status oder erhalten sie zumindest aufrecht.<sup>189</sup>

Die *agenda setting*-Theorie untersucht den andauernden Wettlauf zwischen Vertretern von unterschiedlichen öffentlich thematisierten Problemen um die Aufmerksamkeit von Fachleuten, vom Publikum und von politischen Eliten. Dabei ist Agenda die Hierarchie von öffentlichen Problemen zu jedem Zeitpunkt. Es werden drei Typen von Agenden unterschieden: Medien-, Öffentlichkeits- und

---

<sup>189</sup> Schulz 1976, 7-34.

die politische Agenda. Je konfliktträchtiger die Natur der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, desto höher ihr Nachrichtenwert. Um selbst möglichst viel Medienpräsenz zu bekommen, müssen die Vertreter des einen oder anderen Problems andere Probleme von der Öffentlichkeits- und Medien-Agenda verdrängen. Schlüssel zum *agenda setting* ist die Hervorhebung, d.h. der Grad der relativen Wichtigkeit eines Problems in Augen der Rezipienten. Die Hervorhebung eines Themas gegenüber den anderen sagt dem Rezipienten nicht, was er denken soll, sondern worüber. So wird die Öffentlichkeits-Agenda mitgeformt, die ihrerseits direkte Auswirkungen auf die politische Agenda hat. Kontrolle zu haben über alternative Optionen, die der Öffentlichkeit zur Wahl gestellt werden, bedeutet Macht.<sup>190</sup>

Das dritte vorzustellende Modell ist die sogenannte Schweigespirale. Es handelt sich dabei um einen Prozeß, das Konzept basiert auf vier psychologischen Grundannahmen: Der Wunsch, sich in ihrer sozialen Umwelt nicht zu isolieren, sei ein wesentlicher Antrieb für das soziale Verhalten von Menschen; Menschen haben die Fähigkeit, in ihrer Umwelt die Zunahme und Abnahme von Meinungsverteilungen zu verschiedenen Themen wahrzunehmen. Und schließlich tendieren Menschen dazu, ihre eigene Meinung zu verschweigen, wenn sie die derzeitige oder künftige Mehrheitsmeinung gegen sich glauben, um Isolation in der sozialen Umgebung zu vermeiden.

Daraus folgt eine dynamische Entwicklung, bei der zunehmende Meinungsfraktion immer stärker und die abnehmende Meinungsfraktion immer schwächer erscheint, als sie wirklich ist. Das Ergebnis ist ein sich selbst verstärkender Spiralprozeß, dem die Theorie ihren Namen verdankt. Für die oben beschriebene Umweltbeobachtung stehen dem Individuum zwei verschiedene Quellen zur Verfügung: direkte Umweltbeobachtung im sozialen Kontext und indirekte Beobachtung über die Massenmedien. Das Wirkungspotential der Medien ist dann besonders groß, wenn die Medieninhalte stark konsonant oder gar monopolisiert sind. Auch Journalisten haben einen erheblichen Einfluß auf den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung.<sup>191</sup>

### 3. Risikopotential der Medien als politischer Akteur

Grundsätzlich machen drei Faktoren das Risikopotential den Medien aus: ihre Motivation, die Art und Weise, in der sie Inhalte auswählen und präsentieren, und die Subjektivität der Inhalte. Ein Zitat von McLuhan ist der Schlüssel zum Verständnis der Motivation der Medienkonzerne: *"it is the business of the mass media to sell products- their own as well as those of their clients."*<sup>192</sup> Die einfache Idee, die dieses Zitat ausdrückt, ist: Medien sind kommerzielle Firmen, die vor allem das Ziel haben, Geld zu verdienen. Jede Entscheidung, jeder Ausdruck, und jedes Produkt von Medien resultiert aus ihren kommerziellen Interessen.

Zur Art und Weise, wie Medien Nachrichten auswählen und präsentieren, schreibt McLuhan: *"it is the bad news – reports of sexual scandal, natural disaster, and*

<sup>190</sup> Dearing;Rogers 1996, 1-23.

<sup>191</sup> Schenk 1987, 324-343.

<sup>192</sup> Lapham 2001, xvi.

*violent death – that sells the good news – that is, the advertisements.*“<sup>193</sup> Es erscheint einleuchtend, daß kommerzielle Medienkonzerne Interesse am Senden von Darstellungen von Risiken und Katastrophenszenarien haben, wenn dies die Quote bzw. Auflage steigert. Die Medien sind vor allem verantwortlich gegenüber ihren zwei Märkten, ihren zwei Klientengruppen. Einerseits gegenüber den Medienkonsumenten und andererseits gegenüber den Firmen, deren Werbung sie tragen. Durch ständige Wechselwirkung zwischen dem Publikum und den Medien wird die Motivation der Medien manipuliert. Wenn das Publikum ”wichtige” und ”interessante” Beiträge konsumieren möchte, müssen die Medien auch solche liefern, notfalls konstruieren, damit das jeweilige Medienprodukt gekauft wird. Es zählt schließlich vor allem die Quantität der Kundschaft, unter Umständen dann weniger die Seriosität des Inhalts, da es für die werbenden Konzerne vor allem um die Anzahl der Konsumenten aus ihrer Zielgruppe geht. Der Faktor Werbung trägt also zur ”Risikoproduktion” der Medien bei.

Um die Gewichtigkeit zu illustrieren, die Werbeauftraggeber im Nachrichtengeschäft haben können, werfen wir einen Blick auf die Summen, die im Spiel sind. Ein 30-Sekunden Fernsehwerbespot zur *prime time* zu senden, kann mitunter \$500,000 USD kosten, während seine Produktion bis zu einer Million Dollar erfordern kann. Eine Seite Farbwerbung im Time Magazine kostet zur Zeit 125,000 US Dollar – soviel, wie die führenden Journalisten dieser Zeitschrift pro Jahr verdienen.<sup>194</sup>

Die Subjektivität des Inhalts ist ein klassischer Kritikpunkt der Medienberichterstattung und ein wichtiger Faktor, wenn man das Risikopotential der Medienkonzerne als politische Akteure einschätzen will. Wiederum McLuhan dazu: *”For the content of a medium is like the juicy piece of meat carried by the burglar to distract the watchdog of the mind.”*<sup>195</sup> Das bedeutet, daß die Medien ein Thema dazu nutzen könnten, ein anderes aus den Medien zu verdrängen und eine bestimmte Agenda durchzusetzen. Ein Schlusswort von Kaplan: *”In an era when peace is taken for granted, the electronic media increasingly adopt the aspirations of the mob. The mob, like the television camera, has no historical memory and is entirely reductive: it considers only what is within its field of vision, not the complicating facts beyond it.”*<sup>196</sup>

#### 4. Fazit

Offensichtlich verfügen die Medien über die Macht, Meinungen der Individuen und Gruppen, aus denen Gesellschaften bestehen, zu beeinflussen. Dennoch kann heute mangels gezielter Koordinierung der Medien untereinander diese Macht nicht vollständig entfaltet werden. Einerseits existieren Medienkonzerne, die sehr wohl in der Lage sind, eine bestimmte Agenda gezielt zu verfolgen und die Gesellschaft auf diese Weise zu beeinflussen. Andererseits aber wird durch die Marktgesetze (Wettbewerb unter den Medienkonzernen) Vielfältigkeit der Medieninhalte und der Meinungen garantiert. Wenn man aber davon absieht, besteht aufgrund der inversen Gesetzmäßigkeiten immer noch die Problematik

---

<sup>193</sup> McLuhan 1984, xvi.

<sup>194</sup> McLuhan 1984, 13.

<sup>195</sup> McLuhan 1984, 18.

<sup>196</sup> Kaplan 2000, 173.

möglicher konstruierter Risiken. Durch die neuen Informationstechnologien, die Entstehung des globalen Informationsraums und durch die verschärfte Kommerzialisierung des Nachrichtensystems nimmt das Risikopotenzial der Medien globale Ausmaße an.

## **Verlorenes Terrain oder neue Qualität: Zur veränderten Rolle von Politik im Zeitalter der Globalisierung**

Florentina Bodnari, Peter Wilhelm

Das Leitmotiv des vorliegenden Papiers liegt in der Frage nach der veränderten bzw. verbliebenen Rolle von Politik als Steuerungsmedium hinsichtlich der neuen *Global Risks*, wie sie in den vorhergehenden Beiträgen vorgestellt wurden. Der Schwerpunkt der Analyse soll dabei den nichtstaatlichen Akteuren, deren zur Verfügung stehenden Handlungsstrategien sowie den beabsichtigten und möglichen Adressaten dieser Strategien gelten. Obwohl die Rolle des Staates in einem eigenen Beitrag beleuchtet wurde, wird auch dieser als elementarer Träger von Politik in diesem Beitrag nicht unberücksichtigt bleiben können.

In einem ersten Schritt erfolgt zunächst die Erarbeitung einer für die Fragestellung praktikablen Definition von „Politik“. Dies scheint aufgrund der Fülle der Bedeutungen, die in der Diskussion um Politik in der Globalisierung gebräuchlich sind, geboten. Die definitorische Bearbeitung wird daher im ersten Teil des Papiers einen maßgeblichen Raum einnehmen und kann als eine Art Teilergebnis angesehen werden.

### **1. Fragen an die Politik zwischen Staat und Globalisierung**

Während die Ära des „Kalten Krieges“ durch einen vertikalen Prozeß der Veränderung hin zum „starken Staat“ gekennzeichnet war, scheinen die Zeichen der Zeit heute in Richtung einer horizontalen Veränderung, im Sinne eines Machttransfers von staatlichen hin zu nichtstaatlichen Autoritäten, zu stehen, die aktuelle internationale (Un-)Ordnung durch die schwache Position des Staates gekennzeichnet zu sein. Als Bereiche und Nebenakteure, die sich staatlichem Einfluss zunehmend entziehen, sind hierbei zu nennen: Die Handlungen anderer Staaten auf dem internationalen Parkett, öffentliche und private zwischenstaatliche Organisationen, bzw. Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsunternehmen; gesellschaftliche Gruppen und schließlich die Individuen selbst.

Mit dem Begriff Globalisierung wird beschrieben, wie im Zuge dieser weltweiten Entwicklung menschliche Gesellschaften im Begriff seien, ehemals erlangte Kontrollkapazitäten über ökonomische, soziale und ökologische Prozesse zu verlieren. So verbleibt nur noch – angesichts des schwindenden Schutzes durch eine nun erodierende Staatlichkeit - sich entweder auf die neuen Umstände einzustellen, oder zu Verlierern, zu den Opfern dieses bisher in dieser Art nicht dagewesenen wilden Raubtiers, genannt Globalisierung, zu werden.

Dabei geht es darum, ob die zentralen Ziele von Politik, über die erklärtermaßen gemeinhin Konsens besteht, angesichts dieser Entwicklung überhaupt aufrechterhalten werden können. Kann Politik Sicherheit und Frieden, ökonomische Wohlfahrt, ökologische nachhaltige Entwicklung garantieren? Kann sie die adäquate Vermittlung zwischen den Herausforderungen, die durch das Zusammenwachsen der Kulturen entstehen und dem menschlichen Bedürfnis nach Aufrechterhaltung und Stärkung von Identität, gewährleisten?

Die zugespitzt erscheinende Sichtweise über die schlichte Auflösung von staatlicher Politik ist dabei nur eine Variante aus der mannigfaltigen Diskussion um den Zusammenhang von Politik und Globalisierung. Andere Positionen fordern und sehen eine Wiedererstarkung nationalstaatlicher Kontrolle oder die Chance für eine neue Qualität von Politik auf lokaler, regionaler und globaler Ebene, in Ergänzung oder gar Ersetzung bisheriger staatlicher Politik. Was bleibt, ist die gemeinsame Annahme, daß der Staat als Akteur einen Wandel erfährt. Er ist nicht mehr, wie ihm ehemals zugeschrieben, in der Lage, als Hauptträger zentraler Steuerungsfunktionen auf alle Fragen eine Antwort zu finden. Er hält nicht mehr die alleinige Definitionshegemonie über räumliche Grenzen<sup>197</sup>, über ehemals nur ihm zugeschriebene Politikfelder sowie über die Adressaten seiner Steuerungshandlungen in Händen. Wird diese Diagnose geteilt, so stellen sich konsequenterweise Fragen nach dem Danach hinsichtlich Problemwahrnehmung, -definition und -bearbeitung, Akteuren, Strategien und Legitimität:

- Durch wen und wie wird künftig entschieden, welche Problemfelder die entscheidenden und handlungsrelevanten sein sollen und worauf die moralischen Maßstäbe zu deren Bewertung beruhen?
- Wer soll zukünftige Risiken und Problemfelder angehen?
- Auf welche Art und Weise sollen alternativ zum staatlichen Instrumentarium zukünftige Risiken bewältigt werden?
- Wer wird zukünftige Problemfelder in wessen Namen bearbeiten?

Die *civil society* erscheint als neuer Akteur auf der Bildfläche, dem zudem ausreichende Effizienz nachgesagt wird. Sie zeigt sich als Alternative zum klassischen Staat, der offensichtlich heutzutage zu groß ist für kleine und zu klein für große Probleme, sich als zu langsam für dringende und zu schnell für weitreichende Problemlagen erweist. Dennoch kann in theoretischer wie empirischer Hinsicht staatlichen Strukturen nicht ad hoc jegliche Funktionalität abgesprochen werden. Politik wird auch in Zukunft auf ein Zusammenspiel von lokalen wie globalen *civil society*-Strukturen und staatlichen Institutionen angewiesen sein. Eine Schlüsselrolle fiele hierbei dem Prinzip der Subsidiarität in dem Sinne zu, daß gesellschaftliche Steuerung und Problemlösung erst dann an höhere bzw. zentralere Regelungsinstitutionen verwiesen werden, wenn die unmittelbar betroffenen Akteure diese Leistung aus eigener Kraft zu erbringen nicht in mehr der Lage sind, nach dem Motto „global denken, lokal handeln“<sup>198</sup>.

<sup>197</sup> „Entgrenzung der Politik...“ in Beck 1986, 300ff.

<sup>198</sup> Vgl. dazu die kritisch doch optimistische Betrachtung des Begriffes Globalisierung von Bamyeh 2000.

## 2. Politik in der Globalisierung – was ist neu?

An dieser Stelle erscheint die Bemerkung sinnvoll, daß Probleme politischer Steuerung auf staatlicher Seite in der sozialwissenschaftlichen Diskussion nicht erst mit der Globalisierungsforschung benannt worden waren. So konstatierte schon die politikwissenschaftliche Neokorporatismus-Diskussion<sup>199</sup> aus den siebziger Jahren ein zunehmendes Steuerungsdefizit des Staates angesichts der Fragmentierung und Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften. Abhilfe sah diese Konzeption in einer korporativen Verflechtung zwischen Staat und Verbänden: während ersterer hierbei eine Entlastung durch Aufgabenübertragung an Gruppen und Verbände, die ohnehin durch ihre Nähe zum jeweiligen Problemfeld ein hohes Maß an Fachkompetenz aufweisen, erfahren sollte, fiel zweiteren ein Zuwachs an Einfluß und Gestaltungskompetenz zu, welcher wiederum auf Kosten des ehemaligen Gestaltungsmonopols des Staates gehen mußte. Ihren historischen Ausdruck fand diese Entwicklung in der BRD mit dem Ende einer Planungseuphorie, die während der Ära der Sozialdemokratie der 70er Jahre ihren Höhepunkt gefunden hatte.

Ein weiterer Vertreter des Standpunktes der Begrenztheit von Politik kann auf der Ebene der abstrakten Theorie in Niklas Luhmann<sup>200</sup> gesehen werden. Dessen Ansatz über soziale Systeme sieht in Politik „nur“ ein gesellschaftliches Sub-System neben anderen (Ökonomie, Kultur etc.), dem es aufgrund der hauptsächlichen Beschäftigung mit dem Selbsterhalt so gut wie unmöglich ist, direkten Einfluss auf die anderen auszuüben. Auch wenn diese Ansätze schon Teilbereiche der heutigen Steuerungsdiskussion beinhalten, so ist abschließend zu konstatieren, daß die neue Qualität der globalen Entwicklung in technischer, ökonomischer wie politischer Hinsicht in den genannten Theorien nicht hinreichend Eingang finden konnte.

## 3. Der Begriff „Politik“ – eine Adaptabilitätsanalyse

Die Diskussion um die Rolle der Politik in der Globalisierung bedarf einer vorigen definitorischen Eingrenzung. Dies erscheint umso dringlicher, als u.a. auch in der Globalisierungsdiskussion der Politikbegriff regelmäßig eine Vermischung zwischen funktionalistischen (was ist möglich und effizient?) und normativen (was soll sein, z.B. unter demokratischer und legitimatorischer Hinsicht?) Interpretationen erfährt. Im folgenden sollen klassische Definitionen von Politik unter der Fragestellung beleuchtet werden, inwieweit sie für eine Annäherung an das Thema „Veränderte Politik in der Globalisierung“ dienlich und operationalisierbar sind.

Die staatszentrierte Definition von David Easton<sup>201</sup>, daß Politik die „autoritative Allokation von Werten“ sei, enthält den durchaus wichtigen Hinweis, daß Politik auch im Zeitalter der Globalisierung nicht ohne das Element kollektiver Verbindlichkeit, welche notfalls mit Mitteln des Zwangs durchzusetzen ist, zu denken ist. Doch gibt die empirische Entwicklung, weg vom Staat (als ehemaliger

<sup>199</sup> Nollert 1992.

<sup>200</sup> Luhmann 1975, 35 ff.

<sup>201</sup> Easton in: Gazano 2000, 52.

„legitimer“ Inhaber des Gewaltmonopols) hin zu weltweiten, weniger formalisierten Netzwerken Anlaß zur Frage, wer aufgrund welcher Legitimation zukünftig zur Anwendung von Zwang berechtigt sein soll. Gleichfalls unterschätzt die Easton'sche Version die Problemlösungskapazität von modernen Netzwerken, die aufgrund ihrer hohen kommunikativen Effizienz staatliche Hierarchien durchaus in Teilbereichen ersetzen können. Easton würde definitionsgemäß diesen Bereich schlicht nicht mehr „Politik“ nennen.

Auch weist die weniger formale, identitätsorientierte Definition von Carl Schmitt ihre Grenzen bezüglich der Globalisierung auf. Er sieht Politik als eine Frage von „Grenzen, die nationale Gemeinschaften, Stämme, Vereinigungen und Staaten voneinander trennen“.<sup>202</sup> Identität ist sicherlich ein konstitutiver Faktor von Politik im Zeitalter von Globalisierung, doch sind die Grenzen zwischen verschiedenen Identitäten im Zuge einer Entterritorialisierung von Politik fluide und nicht mehr auf geografische Räumlichkeit begrenzt.

Die normativ orientierte Definition von Politik von Hannah Ahrend - Politik als die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln<sup>203</sup> - erscheint insoweit als für die Fragestellung geeignet, als hier politisches Handeln auf verschiedene Akteure und Politikebenen übertragbar zu sein scheint. Seine Grenzen findet der Ahrendt'sche Ansatz in der Ausklammerung funktionalistischer Aspekte. Die Frage, wie heutzutage die Implementation von politischen Entscheidungen und Handlungszielen effizient durchzuführen ist, ist neben der Notwendigkeit eines Konsenses auch von technischen und institutionellen Fragen abhängig. Diese „klassischen“ Politikdefinitionen scheinen somit nur (noch) Teilaspekte von globalisierter Politik zu fassen, ein Hinweis vielleicht, daß Politik tatsächlich im Wandel ist.

Im folgenden sollen daher die allgemeineren Kategorien Interessen, Ideen, Institutionen und Akteure für die Analyse von Politik im Kontext von Globalisierung ausreichen. Dies schließt in der Anwendung sowohl normative und empirische als auch system- wie akteursorientierte Gesichtspunkte mit ein. Dem Grundtheorem der Globalisierungsdiskussion folgend, daß Akteure, Adressaten und Problemfelder von Politik eine zunehmend vagen und fluiden Charakter besitzen, wollen wir uns schließlich auf folgende Definition von Politik beschränken: Politik ist das gesamte Feld aller Fragen, die kollektive Entscheidungsprozesse und kollektive Interessen betreffen.

#### **4. Neue Akteure – Evaluation ihrer Rolle in der globalisierten Politik**

Ohne staatliche Strukturen völlig auszuklammern, soll unser Hauptinteresse im folgenden nichtstaatlichen Akteuren und ihren Handlungen gelten, sofern sie das Feld der Politik im Sinne der obigen Definition berühren.

Aus der Fülle der anwachsenden Zahl nichtstaatlicher Akteure erscheinen uns folgende als für die Analyse relevant: Internationale intergouvernementale

---

<sup>202</sup> Schmitt 1979.

<sup>203</sup> Ahrendt 1993.



Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGO's)<sup>204</sup>, transnationale Wirtschaftsunternehmen<sup>205</sup>, Bevölkerungen einzelner Länder und Regionen, Individuen ebenso wie ethnische Gruppen und regionale sowie globale Netzwerke (bis hin zu mafiösen Strukturen), welche sich aus unterschiedlichen Interessen und Anlässen konstituieren. All diese nichtstaatlichen Akteure können dabei genauso als Adressaten von globalisierter Politik betrachtet werden<sup>206</sup>. Es besteht Konsens darin, daß Handlungen von NGO's von einem zunehmenden Maß an Autonomie getragen sind. Wie oben angedeutet, können diese aber gleichzeitig nicht ohne den Kontext staatlich gesetzter Handlungsrahmen gesehen werden. Zusammenfassend ist bei den Kategorien „Akteur“ und „Adressat“ sowie „staatliche“ und „nichtstaatliche Institutionen“ von reziproken Beziehungen auszugehen.

Auf der Basis der so erarbeiteten Kategorien für „Politik“ und „nichtstaatliche Akteure“ (NsA) kann nun die Beleuchtung der Rolle der Akteure erfolgen. Eine positive Bewertung dieser Rolle hebt dabei folgende Aspekte hervor: NsA sensibilisieren die öffentliche Meinung abseits staatlicher Verlautbarungen; die globale Verteilung politischer Macht ist aufgrund des Pluralismus der *civil society* dezentral; NGO's können als Garant einer neuen Legitimität politischer Beschlüsse angesehen werden. Ein Beispiel ist die Rolle von NGO's bei G-8-Konferenzen.

Eine kritische Bewertung führt dagegen zu einer längeren Liste an ernüchternden Standpunkten. Die *civil society* ist - als Kehrseite ihrer innovativen Potentiale - unübersichtlich und chaotisch. Ihre Entscheidungsfindungsprozesse sind von einem hohem kommunikativem Aufwand und administrativen Kosten gekennzeichnet. Individuen sind langfristig unberechenbar, Wirtschaftsunternehmen haben unter Umständen nur eine kurze Existenzdauer. Gesellschaftliche Milieus und Gruppen, die sich als kurzlebige Erscheinungen anlässlich zB. von Rockkonzerten oder im Internetdialogen konstituieren, haben aufgrund ihrer fehlenden Kontinuität einen niedrigen Effizienzgrad bezüglich gesellschaftlich relevanter Entscheidungen bzw. Problemlösungen. Die Kehrseite der zuvor als positiv hervorgehobenen Dezentralität von *civil society*-Netzwerken liegt auch in ihrer etwaigen mangelnden Koordinationsfähigkeit dort, wo zentrale Planung erforderlich wäre.<sup>207</sup> Aufgrund des hohen Freiheitsgrades innerhalb von *civil society* besteht zudem die Gefahr der Bildung von Neben- oder Gegengesellschaften, Sekten, fundamentalistischen Gruppen, extremistischen Terrorgruppen etc.. Angesichts dieser pessimistischen Szenarien stellt sich also die Frage, ob die vielbeschworene *civil society* der Hoffnungsträger der Zukunft

---

<sup>204</sup> Beispiele für NGO's, Korporative: Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, Internationale Organisation für Gesundheit, Internationale Organisation für Arbeit, Technische: Internationale Behörde für Strahlenschutz, Soziale und humanitäre: Amnesty International, Médecins Sans Frontières etc., siehe Gazano 2000.

<sup>205</sup> 60000 transnationale Wirtschaftsunternehmen erstellen mit 90 Millionen Angestellten 25% der globalen Produktion, nach Gazano 2000.

<sup>206</sup> Dabei ist nicht nur die Frage von Wichtigkeit, wie neue Organisationen entstanden, sondern auch, wie viele von ihnen wieder verschwunden sind, welchen Trend ihre Mitgliederzahl aufwies und welche innere Gemeinschaftskultur sich in ihnen entwickelt hatte.

<sup>207</sup> So ist nach Francis Fukuyama Hierarchie notwendig, um die Grenzen und Defekte spontan entstandener Ordnungen zu korrigieren. Siehe Fukuyama 1999.

bleibt oder ob sie vielmehr mindestens ebenso viele neue Risiken produziert, wie sie bewältigt.

## 5. Integrationsmöglichkeiten der Potentiale der neuen Akteure

Wie wären also die Vorteile der neuen Akteure bei gleichzeitiger Minimierung der beschriebenen Risiken zu nutzen? Bezüglich des Aspekts ungenügender Kontinuität scheint eine Philosophie des Überlebens, die schlichtweg besagt, daß Akteure kommen und – gleich Dinosauriern – wieder verschwinden, wenig angemessen, zumal Änderungsbedarf vorwiegend auf der Handlungsebene einzufordern ist. Somit läge es an den Akteuren selbst, Überlebensstrategien in der Weise zu entwickeln, das sie die richtigen Fragen zu den richtigen Themen finden, um dann die entsprechenden Handlungsstrategien auf einer Basis von festen Werten zu implementieren.

Doch ist diese Option nach wie vor nur schwerlich ohne die zweite Ebene institutionalisierter politischer Steuerung durch staatliche Strukturen denkbar. Nichtstaatliche Akteure bestimmen ihre Zukunft, indem sie unmittelbar auf Probleme und Krisen mit konkreten Handlungsstrategien reagieren. Die Entwicklung, die die genannten Nachteile von Politik durch nichtstaatliche Akteure vermindert, könnte folgendermaßen aussehen: *Civil society* mobilisiert die öffentliche Meinung und versucht eine Art neuer Sozialkontrakt zwischen den verschiedenen relevanten Gruppen und dem Staat zu schließen. Diesem zufolge fielen Verhandlungs-, Kontroll- und Verwaltungsmacht zum Teil wieder an den Staat zurück. Dem oben genannten Korporatismusmodell nicht unähnlich, würden also beide, sowohl Staat als auch *civil society*, gemeinsam die Bewältigung der ökonomischen, sozialen und die Sicherheit betreffende Krise angehen. Es bleibt trotzdem die Frage nach den Legitimitätsanforderungen und der Verantwortlichkeit zukünftiger Politik.

Am Beispiel weltweiter Armut und dem dringenden Bedarf einer regulierenden Kraft für die Redistribution, Konsumption und Produktion zeigt sich die Dringlichkeit einer neuen Art der politischen Steuerung. Dies umso mehr, als weltweite soziale Ungleichheit Globalisierung zu einer Entwicklung mit sich potenzierenden Risiken zu machen droht.<sup>208</sup> Eine denkbare, naheliegende Entwicklung abseits einer zentralistischen Weltregierung läge im Aufbau von *global governance*-Strukturen als Kooperationen zwischen den bestehenden Staaten und den globalen NGO-Netzwerken.

Welcher Akteur wird sich als der letztliche Entscheidungsträger zur Implementierung politischer Strukturen und Prozesse auf den verschiedenen Politikebenen entwickeln? Folgende sind denkbar: Die USA als ökonomische und militärische Weltmacht Nr. 1; die EU als weltweite Autorität im humanitären Sinne; Verhandlungsnetzwerke und Regime zwischen NGO's und allen Staaten, insbesondere auch den südlichen Ländern und schließlich eine globale Regierung,

---

<sup>208</sup> So genügen z.B. - rein rechnerisch – nur 4% des Reichtums der 225 weltweit reichsten Personen, um der gesamten Weltbevölkerung die Erfüllung der Grundbedürfnisse und den Minimalstandard an sozialer Versorgung zu gewährleisten. Siehe dazu <http://www.solest.com/opinion/597.htm> und den Beitrag zu den sozialen Verwerfungen in diesem Heft.

bestehend aus den Vereinten Nationen, dem Internationalen Währungsfond und der Welthandelsorganisation.

## 6. Schlußfolgerungen

Abschließend ist anhand des Geschilderten ersichtlich, daß keine der angeführten Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von zukünftiger Politik eine hundertprozentige Bewältigung globaler Risiken garantiert. Je nach Problemdefinition bewegen sich die diskutierten Lösungskonzepte paradigmatisch zwischen technokratischen (wie werden Probleme möglichst effizient gelöst?) und normativen Standpunkten (Fragen der demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungen), struktur- und akteurszentrierten Ansätzen, und schließlich zwischen staatsorientierten - mehr oder weniger zentralistischen - Ansätzen, über „weichere“, kommunikationsorientierte Netzwerkstrategien bis hin zum neoliberalen Vertrauen in *laissez faire* und in die Selbstregulierung durch die „unsichtbare Hand“ des Marktes.

Die Kategorie „Akteur“, wie sie in diesem Papier verwandt wurde, schließt dabei hochorganisierte Akteurseinheiten ebenso ein wie lockerere Gebilde (Netzwerke, Regime). Aus Sicht der Autoren stellt die globale Weiterentwicklung von *civil society*-Strukturen eine Bedingung für die demokratische Legitimation zukünftiger Politik in der Ära der Globalisierung dar. Mit der rasanten Entwicklung der Kommunikationstechnologien scheint eine Voraussetzung für diese Entwicklung geschaffen zu sein.

Die „neuen“ politischen Akteure geben Anlaß zur Hoffnung, daß globale Risiken – unter Berücksichtigung von Minderheiteninteressen - vermindert oder bewältigt werden können. Doch wird die Rolle staatlicher Strukturen und Institutionen sowohl auf lokaler, nationaler oder (noch ausbaufähiger) globaler Ebene in naher und ferner Zukunft unverzichtbar bleiben. Nur sie sind geeignet, die für die neuen Netzwerke nötige Planungssicherheit in Form eines juristisch kodifizierten Handlungsrahmens zu bieten, innerhalb dessen Menschen- und Warenströme reguliert und das Vertrauen von Individuen und Gruppen in kollektive Beschlüsse, Verträge und Verhandlungsergebnisse garantiert werden können.

## Die Rolle des Staates: *Centre of Surveillance or Failing Agency?*

Lena Langbein, Stephan Massing, Daniel Schäfer

### 1. Zum Stand der Debatte

Das Rätselraten, welches die Auseinandersetzung um die Bestimmung der sogenannten Globalisierung charakterisiert, hat auch auf die Diskussion um die künftige Rolle des Nationalstaats erfaßt. Waren nach dem Zweiten Weltkrieg in den Theorien der Internationalen Beziehungen zunächst die Schule des Realismus und später des Neo-Realismus vorherrschend – die den Staat als wichtigsten Akteur in das Zentrum ihrer Theoriebildung rückten – wird die dominante Stellung des Staates im ausgehenden 20. Jahrhundert zunehmend in Frage gestellt.

Dies geschieht vor allem im Zusammenhang mit einer bestimmten Lesart des Phänomens ‚Globalisierung‘ im Sinne von Entgrenzung. Danach wird angenommen, die traditionellen territorialen Grenzen der Nationalstaaten verlören an in dem Maße Bedeutung, wie grenzüberschreitende Transaktionen und Interdependenzen zunehmen.<sup>209</sup>

Grenzen und die durch sie bedingte territoriale Souveränität sind aber konstituierend für den modernen Nationalstaat, der sich insbesondere seit dem westfälischen Frieden von 1648 im Bruch mit der mittelalterlichen Feudalordnung ausgeprägt hat. Insofern scheint die Annahme folgerichtig, daß der Nationalstaat im Prozeß der Globalisierung, das heißt in einer sich entgrenzenden Welt an Bedeutung verlieren muß, bis er schließlich aufhört zu existieren.

Was zunächst plausibel erscheint, wird indes konterkariert durch die komplexe Wirklichkeit und die extrem widersprüchlichen Sichtweisen, durch welche die öffentlichen Debatte sowie der wissenschaftliche Diskurs gekennzeichnet ist. Tatsächlich scheint es nur schwer möglich, in diesem Dickicht von Meinungen und Theorien einen einheitlichen Trend auszumachen. Jeglicher Versuch in dieser Richtung wird noch dadurch erschwert, daß sich fundierte Aussagen und wiederholte Klischees, Forschungsergebnisse und politische Programme in der Diskussion durchmischen.

Der vorliegenden Aufsatz unternimmt den Versuch, die relevanten Fragen in der Debatte um die Rolle des Nationalstaats und seinen Wandel zu umreißen. In einem ersten Schritt soll noch einmal deutlich gemacht werden, was das Wesen moderner Staatlichkeit ausmacht. Daraufhin werden Entwicklungen und Tendenzen aufgezeigt, welche zur Schwächung der Stellung des Nationalstaats beitragen. Anschließend soll dem entgegengehalten werden, daß sich die genannten Entwicklungen und Tendenzen sehr unterschiedlich auf die einzelnen Staaten auswirken und daß Nationalstaaten weiterhin eine wesentliche Rolle auch in einer globalisierten Welt spielen werden.

## **2. Die schwierige Bestimmung moderner Staatlichkeit**

Staatlichkeit im Sinne des Völkerrechts bestimmt sich erstens durch ein vorhandenes Territorium, zweitens durch die auf diesem Gebiet befindlichen Bevölkerung und drittens durch eine politische Vollzugsgewalt, die effektiv und exklusiv über Territorium und Bevölkerung herrscht (sogenannte „Drei-Elemente-Lehre“).<sup>210</sup> Analog dazu definiert Max Weber den modernen Staat als „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht“.<sup>211</sup>

Neben Staatsgebiet und Staatsvolk stellt also besonders die Staatsgewalt das zentrale Elemente des Staates dar; durch die Ausübung nationalstaatlicher

---

<sup>209</sup> Ohmae 1995; Courchene 1999.

<sup>210</sup> Jellinek 1959.

<sup>211</sup> Weber 1971.

Souveränität nach innen wie auch nach außen unterscheidet sich der Staat zugleich von anderen Organisationseinheiten.

Aus diesen klassischen Staatsdefinitionen geht allerdings nicht hervor, was in der Diskussion um die Rolle des modernen Nationalstaats auf dem Spiel steht. Dies wird erst deutlich, wenn man dessen Entstehungsgeschichte aus einer historisch-soziologischen Perspektive betrachtet. Dabei treten die drei wesentlichen Elemente moderner Staatlichkeit hervor: 1. das Prinzip der territorialen Souveränität; 2. das Nationalprinzip und 3. die in unterschiedlicher Weise garantierte Teilhabe aller Staatsbürger am Gemeinwesen, und zwar über Mechanismen der Demokratisierung sowie der Rechts- und Sozialstaatlichkeit.

Der Souveränitätsbegriff diente in der Renaissance von Fürstentümern und Städten dazu, Ansprüche von Reich und Kirche abzuwehren. Dieser Prozeß setzte sich später während des Absolutismus fort, als der Monarch seinen Machtanspruch gegen den Adel, die Stände und die privilegierten Städte durchsetzte. Aus diesem Prozeß der Säkularisierung und Zentralisierung von Herrschaft entstand das moderne Staatensystem auf der Grundlage des Territorialprinzips, das dann mit der Herausbildung und zunehmenden Bedeutung des Bürgertums um das Nationalprinzip ergänzt wurde. Dies diente dazu, den neu entstandenen Konsens- und Integrationsbedarf zu decken. Mit dem Wandel vom Territorial- zum Nationalstaat erhielt der Souveränitätsbegriff, wie er seit 1945 auch in der UN-Charta festgeschrieben ist, eine neue Bedeutung. Er fungiert nunmehr als Schutzklausel schwächerer gegenüber stärkeren Staaten.

Durch die Herausbildung der modernen, arbeitsteiligen Gesellschaft im Verlaufe der Industrialisierung wurde deutlich, daß die nationale Identität als Klammer nicht mehr ausreichte. Die Integration aller Staatsbürger mußte nun stattdessen über deren Teilhabe geleistet werden, was sich anfangs in der Herausbildung der Rechtsstaatlichkeit und der zunehmenden Demokratisierung ausdrückte und dann im modernen Wohlfahrtsstaat als historischen Kompromiß für die soziale Frage seinen Höhepunkt fand.

Wenn also in der gegenwärtigen Debatte vom Bedeutungsverlust des Nationalstaats die Rede ist, bedeutet dies vor allem, daß er 1. die territoriale Integrität; 2. den Zusammenhalt der Gesellschaft über eine gemeinsame Identität und 3. die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse seiner Bürger nach Teilhabe nicht mehr gewährleisten kann.

### **3. Neue Ströme, neue Akteure, neue Räume – Herausforderungen für den Nationalstaat**

Die Funktion des Nationalstaats als Ort, an dem der politische und gesellschaftliche Entscheidungsfindungsprozeß selbstbestimmt stattfindet, das heißt unabhängig von äußeren, jenseits der Grenzen liegenden Bedingungen, ist durch mehrere Entwicklungen herausgefordert; dazu zählen vor allem die kontinuierliche Intensivierung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen, die wachsenden Umweltprobleme sowie Umwälzungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die wirtschaftliche Dimension steht in der Diskussion um die Schwächung des Nationalstaats meist im Vordergrund. Dabei wird auf die Zunahme der Handelsbeziehungen, die Entstehung riesiger Konzerne, die in transnationalen Zirkulationssphären produzieren und agieren sowie die Ausbildung eines globalen Finanzmarktes verwiesen. Nationale Volkswirtschaften sind demnach zunehmend abhängig vom Zugriff auf notwendige Ressourcen oder dem Zugang zu Absatzmärkten jenseits ihrer Grenzen. Nationale Politiken richten sich am Standortdenken aus, wonach mobile Konzerne über Investitions- und Standortentscheidungen die Attraktivität eines Landes beurteilen. Auf dem globalen Finanzmarkt stehen die Staaten im Wettbewerb um Anlagekapital und unterliegen in ihrer Geld-, Fiskal- und Haushaltspolitik wachsenden Einschränkungen.

Anhand der Umweltproblematik stellen sich globale Zusammenhänge und Abhängigkeiten ebenso eindrücklich dar. Probleme wie der Klimawandel und die damit zusammenhängenden Naturkatastrophen machen deutlich, daß allein nationalstaatliche Lösungsansätze illusorisch sind. Radioaktive Staubwolken und Saurer Regen machen an Grenzen nicht halt. Ressourcenverknappung, inner- und zwischenstaatliche Konflikte, Migration und Epidemien nehmen derartige Ausmaße an, daß sich ihr Risikopotential nicht mehr nationalstaatlich einhegen läßt.

Auch die Entwicklungen im Bereich der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben erhebliche Auswirkungen auf Wahrnehmungsmuster und damit den nationalstaatlichen Handlungsspielraum. Durch den Einsatz moderner Satellitentechnologien, durch weltweite Konzentrationsprozesse in der Medienindustrie beziehungsweise die Entstehung riesiger transnationaler Medienkonzerne und vor allem durch das Internet wird die Wahrnehmung des einzelnen durch grenzüberschreitende Informationsströme weit jenseits nationalstaatlicher Zusammenhänge geprägt.

Die oben genannten Entwicklungen stellen nationalstaatliche Handlungsfähigkeit in Frage. Sowohl als Ursache wie auch als Folge dieser Entwicklung entstehen neue Akteure neben den Nationalstaaten. So haben vor allem angesichts globaler Probleme und Risiken – insbesondere des Schuldenproblems vieler Entwicklungsländer und der zunehmenden Umweltprobleme – internationale Organisationen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie gewinnen zusehends an eigene Handlungskompetenzen und Wirkungsmöglichkeiten und konkurrieren mit den Nationalstaaten auf bestimmten Gebieten um Entscheidungsbefugnisse. Offensichtlich wird das am Beispiel des IWF und der Weltbank, aber zukünftig möglicherweise auch beim Internationalen Strafgerichtshof.

Im Bereich der Wirtschaft hat eine Reihe von Akteuren gegenüber den Nationalstaaten an Handlungsmacht gewonnen und stellt deren Entscheidungsspielraum in Frage. So gibt es mittlerweile transnational operierende Konzerne, deren Umsätze an das Bruttoinlandsprodukt mittelgroßer Industrieländer heranreicht. Institutionelle Anleger wie Versicherungen und Pensionsfonds verfügen über enorme Vermögen und können so mit ihren Anlageentscheidungen nationale Volkswirtschaften und sogar die Entwicklung ganzer Regionen beeinflussen. Internationale *rating*-Agenturen zum Beispiel

bewerten nicht nur die Politik einzelner Unternehmen, sondern auch die Wirtschaftspolitik ganzer Staaten.

Auch die in den letzten Jahren entstandenen weltweit übergreifenden Medienkonzerne haben erheblichen Einfluß auf nationalstaatliches Handeln. Die englische Regierung zum Beispiel muß sich in ihrer Haltung zum Euro äußerst vorsichtig bewegen, da die von dem Amerikaner Rupert Murdoch dominierte englische Presselandschaft dem Euro ablehnend gegenübersteht.

Nicht zuletzt sieht auch das Individuum seine Stellung auf internationaler Ebene beständig aufgewertet. Einzelpersonen werden zunehmend als Akteure im internationalen Geschehen wahrgenommen, sei es als auch gegenüber dem eigenen Staat schützenswertes Subjekt des Völkerrechts oder dadurch, daß wachsende individuelle Kompetenzen eine Loslösung vom nationalstaatlichem Rahmen ermöglichen.

Aufgrund der Gesamtheit dieser Entwicklungen erscheint das, was den modernen Nationalstaat ausmacht, zunehmend in Frage gestellt. Grenzüberschreitende Ströme und Abhängigkeiten unterlaufen das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität. Der Nationalstaat sieht sich schlimmsten Falls nicht mehr imstande, die Teilhabe seiner Bürger – das heißt demokratische Selbstbestimmung und soziale Versorgung – zu gewährleisten. Dabei spielen, abgesehen von grenzüberschreitenden Strömen und global agierenden Akteuren, neben den Nationalstaaten auch die Ausbildung neuer Räume über den Nationalstaat hinaus eine bedeutsame Rolle. Neue Räume entstehen etwa in Form von transnationalen Wirtschaftszonen, von virtuellen Kommunikationsnetzwerken oder identitätsstiftenden Kulturräumen jenseits nationaler Staatszugehörigkeit. Es bilden sich neue Identitäten und Loyalitäten aus, zum Beispiel über Religionsgemeinschaften, bei denen transnationale Zugehörigkeiten in den Vordergrund rücken können.

#### **4. Verlierer und Gewinner unter den Nationalstaaten**

Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme einer Krise des Nationalstaats und die These einer wie auch immer gearteten „postnationale Konstellation“ gerechtfertigt. Allerdings ist die zu beobachtende Realität diesbezüglich äußerst widersprüchlich.

Zum einen Teil haben Staaten bisher trotz der angeblich widrigen Umständen ihre Handlungsfähigkeit bewahrt oder sogar einen erheblichen Machtzuwachs erfahren. So hat die Deregulierung der internationalen Finanzmärkte für die dafür nicht vorbereiteten Schwellenländer in Südostasien und Lateinamerika katastrophale Folgen, während die alten Industrieländer über einen ausgereiften Finanzsektor verfügen, der eine gewisse Kontrolle ermöglicht. Besonders die USA haben davon profitieren können, indem sie ihren Wirtschaftsboom und ihr gewaltiges Handelsbilanzdefizit zu einem großen Teil über die internationalen Anlagemärkte finanzierten, trotz der im Vergleich mit anderen Industrieländern höherer Unternehmenssteuern.<sup>212</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Frankreichs, wo kürzlich die Einführung der

---

<sup>212</sup> Bernauer 2000.

obligatorischen 35-Stundenwoche gegen den Sachverstand des ökonomischen *mainstreams* durchgesetzt wurde und sich nicht, wie angekündigt, negative Auswirkungen für die sehr starke Konjunktur einstellten. Aber auch Reaktionen in China, Taiwan und Malaysia, die während der Asienkrise Kapitalverkehrskontrollen eingeführt haben und entgegen aller Voraussagen nicht von internationalen Finanzmärkten abgestraft wurden, belegen, daß Staaten durchaus nicht machtlos sind.

In anderen Fällen kann man tatsächlich vom völligen Zusammenbruch jeglicher Staatlichkeit sprechen, so in Afrika zum Beispiel in Sierra Leone oder Somalia. Auch Kolumbien stellt ein Beispiel für Staatszerfall dar. Hier hat die Regierung Territorien und deren Verwaltung an Guerilla-Fraktionen abgetreten. In den großen Megalopolen des Südens, wie z.B. Lagos, Bombay oder Brasil ist der Verzicht auf die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols ein verbreitetes Phänomen. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer sind in dauerhafte Abhängigkeit von ausländischen Investitionen geraten und unterliegen in der Formulierung ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik dem Diktat internationaler Organisationen wie dem IWF oder der Weltbank.

Dabei setzt sich auch innerhalb der internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank, denen gegenüber bisher eher die Kritik der Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten im Vordergrund stand, die Überzeugung durch, daß die von ihnen geforderten Politiken innerhalb klassischer staatlicher Strukturen besser durchzusetzen seien.

Zumindest in der westlichen Welt ist gerade im Bereich der Sozialpolitik staatliches Handeln gegenwärtig kaum wegzudenken. Über Umverteilungsmechanismen und Versicherungssysteme wird ein Ausgleich zwischen den Starken und Schwachen in der Gesellschaft geschaffen, der für den sozialen Frieden unerlässlich ist. Insofern dieser zunehmend als Standortfaktor ins Gewicht fällt, wird auch dort die Rolle des Staates bestätigt werden.<sup>213</sup>

Daß Staaten selbst gar nicht daran denken, ihre Kompetenzen aufzugeben, läßt sich in dem allgemeinen Trend sehen, demzufolge Staaten im Bereich innerer wie äußerer Sicherheit zunehmend aufrüsten. So in Ländern wie Indien, Pakistan und Iran die zum Teil mit Erfolg ihre atomare Aufrüstung betreiben. Aber auch die zunehmende Aufrüstung nach innen, das heißt Maßnahmen wie Videoüberwachung und die Verschärfung polizeilicher Befugnisse zu Eingriffe in die Privatsphäre spricht eher für einen Staat, der sich behaupten will.

Insofern muß man wohl darauf schließen, daß die beschriebenen Entwicklungen, im Einzelnen abhängig von den Rahmenbedingungen, sehr unterschiedliche Ausprägungen und Folgen haben. Die Staaten sind unterschiedlich ausgestattet, um auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können, das heißt sie verfügen in verschiedenem Maße über *transformative capacity*.<sup>214</sup> Die einzelnen Länder werden auf ihre Überlebensfähigkeit hin überprüft, wobei einige scheitern, aber

---

<sup>213</sup> Evans 1997.

<sup>214</sup> Weiss 1998.



letztlich genügend Staaten bestehen, um die internationale Gemeinschaft als eine von Nationalstaaten aufrecht zu erhalten.<sup>215</sup>

### **5. Schlußfolgerung – Die verlorengegangene Dimension**

Es ist deutlich geworden, daß eine einfache Gegenüberstellung des Nationalstaatsprinzips und des Globalisierungsphänomens, in dem sich die genannten Tendenzen zusammengefaßt finden, im Sinne von sich ausschließenden Kategorien wenig zur Aufklärung der Problematik beiträgt. Die Globalisierung reicht nicht aus, um diejenigen Veränderungen zu erklären, die auf eine Schwächung nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit hindeuten. Vielmehr entspringen die behaupteten Zwänge der Globalisierung nicht selten interessengeleiteter Rhetorik, mit der politische Programme vorangetrieben bzw. unpopuläre Entscheidungen begründet werden sollen.

Offensichtlich herrscht in der Debatte ein Staatsverständnis vor, daß idealtypisch von einem monolithischen Konstrukt mit einer eher homogenen Interessenlage ausgeht. Vor diesem Hintergrund lohnt sich der Blick zurück auf sogenannte Staatsableitungsdebatten der 70er Jahre, wonach innerhalb des Staates soziale Verhältnisse und widersprüchliche Interessen ein institutionalisiertes Gleichgewicht finden werden.<sup>216</sup> Die in dem Globalisierungsbegriff zusammengefaßten Umwälzungen führen zu einem neuen Gleichgewicht und zu Gewinnern und Verlierern. Dabei wird nicht der Nationalstaat an sich in Frage gestellt, sondern seine Aufgabenstellung und Rolle für die vertretenen gesellschaftlichen Interessen. Dies scheint selbst dort zu gelten, wo der Staat auf den ersten Blick abgetreten zu sein scheint. In einigen afrikanischen Ländern haben multinationale Unternehmen inzwischen klassische Staatsaufgaben wie Bildung und innere Sicherheit übernommen. Dies geschieht nicht unbedingt gegen den Willen der staatlichen Eliten, sondern in deren Interesse, insofern es ihnen dadurch gelingt, ihre Herrschaft zu stabilisieren.<sup>217</sup>

## **Teil II: Essays**

### **Das letzte der Zeitalter: Die Konstruktion von Risiko**

Conny Beyer

Mit der Benennung beginnt die Konstruktion von Wirklichkeit. Und der Begriff Risiko wird oft genug mißbräuchlich verwendet. Risiko - gegenüber der Chance - ist das negative mögliche Ergebnis einer Situation mit offenem Ausgang. Das positive Ergebnis ist die Chance. Negativ und positiv sind dabei verschieden

---

<sup>215</sup> Waltz 1999.

<sup>216</sup> Hirsch, Jessop, Poulantzas 2001.

<sup>217</sup> Hibou 1999.

definierbar. Was der eine fürchtet, darauf mag der andere hoffen. Der Räuber hofft auf die Dunkelheit der Nacht und der Hausherr installiert Flutlichtanlagen. Zwei verschiedene Perspektiven auf ein bestimmtes Szenario, zwei verschiedene Risiken. Fragte man den Postboten nach seiner Perspektive, so mag er wohl gar kein Risiko hier entdecken. Das wäre die dritte. Risiko wird also definiert vor dem Hintergrund eines Interesses und der Betroffenheit. Beim Bezug auf globale Risiken ist es wohl angemessen, als bestimmenden Parameter zumindest das Überleben oder Scheitern der Menschheit auf diesem Planeten anzunehmen. Diese Minimaldefinition gilt im folgenden Text.

Daß die Menschheit am Ende sei, so in etwa lautet die ziemlich skeptische Prognose, die – durchforstet man die Geschichtsschreibung – von beinahe jeder älteren Generation im Anblick der Nachkommen gestellt wird. Eine unabwendbare Katastrophe ist aber kein Risiko. Das Risiko besteht, solange die Gefahr des Scheiterns besteht, aber noch alternative Ergebnisse erreichbar und möglich sind. Es besteht, wenn sowohl der dunkle Abgrund als auch eine *green door* in Sichtweite sind. Nur solange das Kind noch nicht in den Brunnen gefallen ist, besteht eben dieses Risiko.

Anders herum gilt die offene Situation nicht per se als riskant. Sonst würde der Begriff – in ehrlicher Berücksichtigung aller Potentialitäten jedes einzelnen noch so banalen Alltagsmomentes – seine Bedeutung verlieren. Wir befinden uns permanent in einer Fülle der Risiken, der potentiellen Gefahren. Gründe, sich bedroht zu fühlen, gibt es genug. Dennoch tun wir das nicht immer, normalerweise und zum Glück. Es bedarf erst bestimmter Zutaten, daß Risiken als solche wahrgenommen und thematisiert werden.

- Risiko entsteht da, wo Verantwortung vorhanden ist. Nur dort gibt es Risiko, wo es die Möglichkeit zur Kontrolle gibt, die Macht, das Schicksal zu beeinflussen und Sicherheit zu schaffen. Ohne die Chance zum Selbstschutz – und sei es allein durch Vermeiden - gibt es auch kein Nachdenken über Gefahr.
- Die Diagnose „Risiko“ taucht auf, wenn das Vertrauen auf den eher harmlosen und (wahrscheinlich) nur gering gestörten Ablauf der Dinge gestört wird, wenn die aus Gewohnheit positive Prognose nicht mehr gestellt wird, ein „laß es laufen“ als optimale Handlungsanleitung nicht mehr gilt. Ist das Vertrauen in Kontinuität gestört, erwacht Aufmerksamkeit für die Offenheit der Situation, für ihr Bedrohungspotential, für Gefahr. Im Moment des Erschreckens öffnen sich die Augen für das Risiko.
- Risiko ist verortet in einer neu als offen entdeckten Situation, einem Moment der schnellen Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes. Es findet sich in einer Situation, die in ihrer neuen Darstellung unbekannt ist und in der sich die Folgen von Entscheidungen demnach (noch) nicht absehen lassen. Wenn sich das Wahrnehmungsfeld erweitert, so auch der Bereich, über den sich das Kontrollbedürfnis erstreckt. Eine ungleichzeitige Erweiterung von Wahrnehmung und Handlungsfähigkeit macht hilflos. Man steht dabei gar nicht unbedingt tatsächlich einem erhöhten Risiko gegenüber, erkennt aber

plötzlich mehr potentielle Gefahren. Sie müssen deshalb an sich und für uns nicht neu sein.

Der Begriff des Risikos legt ein akzeptables Maß an Zukunfts-Offenheit fest. Indem man eine Situation als riskant bezeichnet, begrenzt man sie in ihrer Chancenhaftigkeit. Dies bedeutet, einer Situation negative Ausgangsmöglichkeiten zu zuschreiben, beziehungsweise denkbare Ergebnisse als negativ zu bezeichnen. Sie sind dies nicht unbedingt aus jeder Perspektive, müßten nicht unbedingt negativ bewertet werden. Kognitive, soziale Konstruktionen sind Deutungen der Wirklichkeit. In ihnen werden immer auch unzählige Definitionen und Deutungen fest geschrieben, sie transportieren damit Interessen und Machtverhältnisse.

Streng genommen lassen sich Risiken selbst nicht konstruieren. Als potentieller *bad case* (nicht unbedingt *worst case*) existieren sie, oder eben nicht. Gefahren sind aber nur Gefahren in Bezug auf irgendwen oder irgendwas. Das nimmt ihnen ihren absoluten Geltungsanspruch, aber nicht ihre Realität für die Bezugsperson und das Objekt. Konstruiert sind also nicht die Risiken, sondern Bedrohung und Betroffenheit. Das geschieht genau in dem Moment, in dem einer offenen Situation, einem Szenario, der Begriff „Risiko“ verpaßt wird. In der Verwendung des Begriffes „Risiko“ stecken inhärent Definitionen darüber, welches Maß an Bedrohung akzeptabel ist, wie schwer potentieller Schaden sein muß, um überhaupt als Bedrohung zu gelten, und was wiederum als Schaden gilt, sogar wer als beschädigt gelten kann. Risiko ist eine Bewertung, mit Bezug zum Subjekt. Wer Risiko sagt, meint seine Vorstellung von Sicherheit, hat Angst um seine Kontrolle und Macht über diese.

### ***„someone said: live fast, die young ...“***

Auch wenn ungern ein Modewort strapaziert wird, so muß es doch hier angebracht werden und die Autorin reiht sich in die Diagnose ein. Auch der Begriff und die Diskussion um Risiko hat einen Wandel durchgemacht. Wandel ist dabei das Wort der Stunde. Alles ist im Fluß, unstet und nur schwer erfaß- und faßbar. Alles fließt immer schneller, verändert seine Form und seinen Ort, wird an einer Stelle unsichtbar und taucht an anderer Stelle, bisweilen scheinbar im Widerspruch zu zuvor, wieder auf. So auch das Risiko.

Die vergangenen Jahrhunderte haben zwei Meta-Risiken gekannt. Zum einen die Blasphemie, das von Gott Gegebene, das Schicksal herauszufordern, zum anderen den Bruch mit Tradition und Brauch. Da Macht über die Wechselfälle des Lebens und Sterbens nicht in eigener Hand sondern in der Gottes lagen, konnte nur diese Instanz Strafe und Gnade verhängen. Wenn alles Gute und Schlechte aus überirdischer Quelle stammt, so ist das größte Risiko, sich den Zorn des Himmelreiches zuzuziehen. Die tatsächliche Gefahr ging in dieser Hinsicht wohl eher von den weltlichen Vertretern seiner Heiligkeit aus, und die meisten Menschen starben wohl nicht durch göttliche göttliches Richten sondern ganz banal an Krankheiten, Hunger und Gewalt. Und auch für die großen Plagen, die Kriege, Seuchen und Hungersnöte macht man heute andere „Kräfte“ verantwortlich.

Auch das Tabu war ein soziales Konstrukt, ein Mittel, um soziale Stabilität und Normen zu erhalten, das Verhalten des Einzelnen auf die Regeln des Kollektivs zu verpflichten. Sicher nicht in allen Fällen zum Schaden der Menschheit. Doch es galten eben nicht die direkten Auslöser von Schaden als Bedrohung – in den meisten Fällen waren die Wirkungszusammenhänge nicht genug bekannt – sondern der Bruch mit der in Formeln überlieferten Erfahrung im Umgang mit diesen Gefahren.

Mit der Aufklärung änderte sich etwas, zumindest in den Köpfen der Menschen. Die Machbarkeit des Schicksals durch des Menschen eigene Hand rückte näher. Alles was verstehbar wurde, wurde planbar. Die Moderne startete optimistisch hinsichtlich der Möglichkeit, Gott zu entthronen und dessen Platz selbst einzunehmen (und merkte erst später, daß es ohne Gott verdammt einsam ist.)

Der Risikobegriff wandelte sich mit dem Selbstbewußtsein des Menschen. Riskant war nun nicht mehr das Abweichen von ausgetretenen Pfaden, sondern das Handeln entgegen rationaler, bewußt und eigens aufgestellter Anweisungen. Das Metarisiko wurde durch konkrete Risiken ersetzt, baute weniger auf konservatives Stigma und mehr auf analytische Einschätzung und berechnete Wahrscheinlichkeit. Risiko wurde konkret prognostizierbar.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Begriff dann zumeist auf die Folgen schädlichen Handelns bezogen. Die Diskussion drehte sich um Umweltrisiken, Gesundheitsrisiken und Mißwirtschaften und Fehlverhalten aller Art, das vermeidbar und veränderbar war. Es ging um die Gefahr, die man erkannt hatte, die man benennen, eingrenzen und bändigen konnte. So kam der Begriff Risiko immer mit die Mahnung vor, nicht gegen besseres Wissen zu handeln, enthielt immer auch eine normative, pädagogische Komponente. Dem Risiko wurde der Aufruf zur Vernunft beigelegt, den Erkenntnissen aus Wissenschaft und Forschung zu folgen, die sich als Königsweg zu mehr Sicherheit und Kontrolle über das menschliche Wohl und Wehe darstellten.

*„... but time runs always faster, son“<sup>218</sup>*

Gegen Ende des ausgehenden Jahrtausends kam ein gewisser Zivilisationspessimismus auf, der das Bauen auf Rationalität selber als neues Metarisiko erkannte. Er nährte sich aus dem erschöpften Glauben an Moderne, Fortschritt und wissenschaftlichen Methoden. Der Grund dafür lag paradoxerweise aber gerade im Erfolg der menschlichen Vernunft. Immer vielfältigere Risiken wurden erkannt, immer komplexere Zusammenhänge benennbar. Die Zeit und Fähigkeit zum korrigierenden, nachregelnden Handeln schien relativ dazu mit jedem Tag zu schrumpfen, relativ zur dräuenden Gefahr. Das explodierende Wissen über Wirkungszusammenhänge wuchs exponentiell, proportional entgegengesetzt zum Wissen über Möglichkeiten der Kontrolle. Gar das Ende der Menschheit zeitgleich zum Ende des Jahrtausends wurde vorstellbar. Vertrauen in stetig wachsende Macht des modernen Menschen über die Welt wich der Panik vor Kontrollverlust und dem endgültigen Scheitern des Projektes Mensch. Eine Antwort auf diese Angst wurde nicht gegeben. Im Handeln blieb man der Erkenntnis schuldig, daß man nicht so weitermachen kann, wie bisher.

<sup>218</sup> Fury in the Slaughterhouse 1993.

Dagegen blickte - wie das Kaninchen gebannt auf die Schlange - zumindest die westliche Welt in Richtung Jahrtausendwechsel, als müßte das neue Millennium entweder Apokalypse oder Erlösung bringen. Wie zu jedem magischen Datum vereinte die Menschheit eine wieder aufkommende Religiosität und teilte sie in die Fraktion der Büsser und diejenigen, die ihre letzten rauschenden Feste feierten.

Auch aktuell dreht sich die Risikodiskussion – inzwischen auch globalisiert – um die Entscheidung zwischen unbekannter Gefahr auf der Einen und der Verheißung auf Erfüllung uralter Menschheitsträume auf der anderen Seite. Am Beispiel der Biomedizin ist es die Schöpfung selbst, die der Mensch in die Hand nehmen will und vielleicht gar die größte Kränkung des souveränen Menschen beheben: Seine eigene Sterblichkeit.

Auf der einen Seite findet sich da ein wieder erstarkender Glaube an die menschliche Gestaltungsmacht. Zu fürchten hier, daß die Optimisten in diesen Glaubenskämpfen die rasche Realisierbarkeit ihrer Visionen überschätzen. Kritik richtet sich auch auf die Überschätzung der aktuellen Relevanz und Bedeutung der möglichen Ergebnisse für die Menschheit, jetzt und hier. Ist es nicht an sich riskant, nach den Sternen – beziehungsweise den Genen – zu greifen, während das Wasser bereits am Bauchnabel leckt, wenn wir anscheinend in einem Treibhaus mit knapper werdenden Trinkwasservorräten, urbanen Zusammenrottungen eher denn Städten und einem ganzen unter Seuchen und Kriegen leidenden Kontinent sitzen?

Auch ist Kritik an einer zu pessimistischen Antwort möglich, wo Mahner Schreckensszenarien zeichnen und jeglichen Optimismus als menschenverachtend verdammen, wo jegliches Handeln selbst zum unzumutbaren Risiko wird. Bevor Gefahren bekannt, bevor überhaupt eine normative Bewertung der Folgen möglich beziehungsweise die möglichen Folgen bekannt sind, ist die Verneinung bereits im vollen Gange. Zum einen verhindert man so vielleicht gerade Lösungen, den Fortschritt. Zum anderen: Ist es denn nicht legitim, daß der Mensch nach dem höchsten des Möglichen strebt? Sind nicht die Optimisten die Helden, die trotz aller Widrigkeiten die Fahne des Abenteuers Mensch hochhalten?

Zweifler und Optimisten wird es weiterhin geben, mit dem Ausbleiben oder zumindest dem Aufschub der Apokalypse scheint sich bei den einen Erleichterung breit zu machen, damit einhergehend auch eine gewisser Pragmatismus. Bei den anderen kommt Ernüchterung auf. Das Himmelreich ist nicht herabgestiegen, alte Probleme stehen immer noch auf der Agenda, neue kommen hinzu.

Noch ist nicht klar, ob sich etwas aus dem Jahrtausendwechsel hinüber retten ließ. Die Mahnung an Mäßigung und Bedachtsamkeit vielleicht, oder zumindest ein wenig Demut hinsichtlich menschlichen Wissens und Macht über das eigene Schicksal. Die Lust am Risiko wird sicherlich ohnehin immer wieder neu entdeckt.

Der Kampf zwischen Beschleunigung und Reflexion, die Spannung zwischen Zukunftsglauben und Vorsicht liefern dabei vielleicht die nötige innere Dynamik für das Projekt Mensch. Das Meta-Risiko, der Kern der Frage nach dem globalem

Risiko ist sowieso ein anderes: Nicht das Maß an Offenheit, die sich die Menschheit zumutet, vielmehr ob er sich als Menschheit versteht, als Teilnehmer an einem gemeinsamen Projekt.

## **Zur Hierarchisierung von globalen Risiken**

Charlotte Fiala

Die vorliegenden Beiträge zeigen knapp ein Dutzend globale Risiken auf. Die Behandlung jedes einzelnen dieser Risiken ist wichtig, aber damit ist noch keine Aussage getroffen, wie diese Risiken zu gewichten sind. Das Schwierige ist, daß es für diese Frage keine eindeutige Antwort gibt. Die Aufstellung einer Rangordnung ist davon abhängig, nach welchen Kriterien entschieden wird. Dabei darf auch der zeitliche und systemische Bezugsrahmen nicht außer Acht gelassen werden. Gleichzeitig spiegelt eine Rangordnung von Risiken immer auch die Werte und Interessen derjenigen wider, die über sie, die Hierarchisierung der Risiken, entscheiden. Obwohl also eine Rangordnung der globalen Risiken nicht eindeutig festgelegt werden kann, ist die Antwort auf die Frage, welches Risiko am drängendsten ist, wichtig: davon hängt es ab, wo eine Intervention stattfindet und wie viel Aufmerksamkeit und wie viele Ressourcen zur Lösung des jeweiligen Problems bereitgestellt werden.

### **1. Mögliche Entscheidungskriterien**

Eine mögliche Rangordnung der globalen Problemfelder und Risikobereiche könnte sich nach der Dringlichkeit der Risiken richten. Dazu müßte bestimmbar sein, welches Risiko voraussichtlich am ehesten zu einer Katastrophe führt. Hierbei geht es um Prognosen und Wahrscheinlichkeiten und damit auch um die Frage Wahl der Methoden und Entscheidungen in der Wahl der relevanten Daten als Grundlage für die Risikoabschätzung. Denn es darf nicht außer Acht gelassen werden, daß Prognosen selbst mit Unsicherheit behaftet sind und außerdem leicht die Möglichkeit der Manipulation bzw. Konstruktion von Risiken eröffnen. So wird beispielsweise ein in Zahlen faßbares Risiko (zB. Epidemien) wahrscheinlich ernster genommen als ein Risiko mit noch diffuser Begrifflichkeit und schwieriger Meßbarkeit (zB. Wertekrisen)?

Eine Alternative bei der Hierarchisierung von Risiken wäre die Rangordnung nach der voraussichtlichen Schwere der Katastrophe, dem schlimmsten anzunehmenden Ergebnis eines Kontrollverlustes über einen Risikobereich. Nach einer solchen Rangordnung könnte man sich richten, um diejenigen Risiken zu vermeiden, die – wenn sie einmal der Kontrolle entglitten sind - eine spätere Bearbeitung unmöglich machen oder Entscheidungsmöglichkeiten zu stark einschränken. Ein Beispiel hierfür wäre ein Atomkrieg.

Allerdings stellt sich zB. beim Risiko der Demographie und Ressourcenknappheit oder bei globalen Risiken im Bereich Umwelt die Frage, ob diese Risiken eine spätere positive Entwicklung tatsächlich unmöglich machen. Denkbar ist auch, daß sie durch den Fortschritt entschärft werden, daß neue technische Möglichkeiten zu ihrer Bearbeitung entwickelt werden.

Dieser Gedanke wirft die pragmatische Frage nach der Effizienz von Handlungen auf, bei der Entscheidung zur Intervention, zur praktischen Bearbeitung von Risiken. Die Entscheidung für ein bestimmtes Risiko - zur Reduzierung desselben - könnte sich danach richten, wie viel Aussicht auf Erfolg hier der Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel hat.

Insgesamt richtet sich die Hierarchisierung von Risiken danach, welchen Zeithorizont die entscheidenden Akteure im Blick haben. Beispielsweise wird ein Politiker Risiken mehr betonen, die noch während seiner Amtszeit relevant sind, als Risiken mit Wirkung in einem längeren Zeithorizont, die wahrscheinlich weniger Einfluß auf seine Wiederwahl haben. Die Aufkündigung des Kyoto-Protokolls von US-Präsidenten Georg Bush Jr. ist ein Beispiel hierfür: Das Risiko, das durch die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls für die amerikanische Wirtschaft und für amerikanische Arbeitsplätze entsteht, ist jetzt akut, das des Klimawandels selber hingegen eher in der Zukunft.

Insbesondere werden meist kurzfristig angelegte Handlungen langfristigen vorgezogen, wenn sie sichtbar und mit Sicherheit eine positive Wirkung haben, während die langfristigen erst nach und nach, vielleicht nur möglicherweise eine positive Wirkung im Sinne von Risikominderung und einem Zuwachs an Sicherheit erzielen werden. Entscheidungen mit einem kurzfristigeren Zeithorizont können sich natürlich auch langfristig als positiv erweisen, zumal wenn sie nach der Situation in der Gegenwart als Weichen stellend erforderlich sind.

Allerdings ist für die Hierarchisierung der globalen Risiken nicht nur der zeitliche Bezugsrahmen der Handelnden sehr wichtig, sondern auch der kognitive Bezugsrahmen, die Wahrnehmung von Risiken.<sup>219</sup> Dieser kann sich dramatisch ändern, je nachdem an welchem Zeitpunkt die Entscheidung für eine bestimmte Hierarchisierung stattfindet. Seit der Anschlagsserie auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 steht das globale Risiko des Terrorismus ganz oben auf der Rangordnung von Politikern, Medien und Bürgern. Daß Menschen aus Erfahrungen lernen, führt selbst schon zu solch einer kognitiven Ausrichtung: Risiken, die durch bereits da gewesene Katastrophen belegt sind, finden eher Beachtung.<sup>220</sup>

Generell darf nicht außer Acht gelassen werden, daß sich Interventionen nicht nur auf das jeweils bearbeitete Feld auswirken, sondern auf das ganze System, das heißt auch auf andere Risiken. Es kann sogar sein, daß sich eine positive Veränderung in einem Risikobereich in einem anderen negativ auswirkt. Angesichts der Komplexität von Risikofeldern sollten sich die Akteure der möglichen Reichweite ihrer Entscheidungen und Handlungen idealerweise soweit bewußt sein, daß sie gegebenenfalls Maßnahmen für unerwünschte Auswirkungen

---

<sup>219</sup> Siehe dazu die Erläuterungen über kognitive Filter im Essay zum Umgang mit Risiken.

<sup>220</sup> So besteht beispielsweise auf Grund der Erfahrungen der beiden Weltkriege in Westeuropa der Konsens, das Risiko eines konventionellen Krieges sei zu vermeiden, wohingegen man sich bei der Einschätzung der Risiken durch *cyberwar* und den Einsatz von Gentechnik noch nicht schlüssig ist.

treffen können. So die Empfehlungen, die sich aus der Komplexitätstheorie ableiten,<sup>221</sup>

Ein Ansatz, der zumindest die Bereiche Wirtschaft, Soziales und Umwelt erfaßt, ist die in Rio de Janeiro verabschiedete Agenda 21<sup>222</sup>. Ihre geringe politische Bedeutung seit 1992 hat jedoch gezeigt, daß einem holistischen Denken in komplexen Zusammenhängen immer noch nicht viel Beachtung geschenkt wird. Auch ein holistischer Ansatz darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß Handlungen trotzdem im einzelnen getätigt werden müssen.

## 2. Wer entscheidet über die Rangfolge von Risiken?

Aus der bisher dargestellten Auswahl an Kriterien für eine Hierarchisierung geht hervor, daß es bei der Erstellung der Rangfolge elementar auf die Frage ankommt, *wie* eine Entscheidung getroffen wird. Sie ist bedingt durch die Wahrnehmung von und das Wissen um Risiken, dem Zeithorizont als Bezugsrahmen der Entscheidung und die Mittel und Möglichkeiten der Intervention.

Bei der Frage nach der Hierarchisierung von Risiken geht es aber auch und vor allem darum, *wer* entscheidet. Es kommt quasi darauf an, wen wir danach fragen, welches Risiko Priorität haben soll.

Verschiedene Akteure mit ganz verschiedenen Handlungsfeldern (man frage nur einmal einen Finanzminister, einen Klimaforscher und einen General) werden jeweils bestätigen, daß gerade die Probleme und Risiken ihres Feldes die wichtigsten sind. Eine stark ausgeprägte Spezialisierung bringt es mit sich, daß ein Experte zwar über die Risiken in seinem Bereich viel weiß, aber kaum mehr eine Aussage über deren Gewicht im weiteren Rahmen treffen kann. Menschen messen ihrem eigenen Betätigungsfeld oft subjektiv überhöhte Bedeutung zu. Zum anderen findet sich hier objektiv detaillierteres Wissen über mögliche Folgen und Risiken.

Auch handelt es sich bei der Hierarchisierung von globalen Risiken um die Frage nach den Werten der Entscheidungsträger. Je nachdem, ob man beispielsweise materielle Gewinne, religiöse Erleuchtung oder soziale Gerechtigkeit als das höchste Gut ansieht, wird die Hierarchisierung der Risiken unterschiedlich ausfallen.

Die Rangfolge wird sich weiter danach richten, wer den Nutzen aus dem Fortbestand eines Risikos zieht und wer die Kosten trägt. Es geht folglich um Interessen und Betroffenheiten. So kann von einer Seite ein Bedrohungspotential oder Risiko bewußt aufrecht erhalten werden, weil sich dies in einer Macht- oder Wettbewerbsstrategie als sinnvoll erweist, möglicherweise auszahlt. Die Beiträge in diesem Band zeigen, daß Gewinner und Verlierer oftmals nicht identisch sind und somit unterschiedliche Interessen am Fortbestand beziehungsweise an der Beseitigung des Risikos haben. Je nach Betroffenheit, Verwundbarkeit oder der Möglichkeit der Nutzung eines Risikos als Chance können rationale Erwägungen

<sup>221</sup> Jervis 1997-98; zu weiteren Lösungsstrategien der Komplexitätstheorie s. auch Mazarr 1999, 93-97.

<sup>222</sup> Agenda 21 (1997).



von Risiken zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Es rational sein kann im eigenen Interesse liegen sie zu vermeiden, beziehungsweise zu versuchen, sie abzubauen. Es kann aber auch rational sein, Risiken bewußt einzugehen.

Irgendwo im Spannungsfeld zwischen Betroffenheiten und Interessen steht die legitime Entscheidung über die Hierarchisierung. Schließlich geht es bei globalen Risiken um kollektive Fragen: Sollen die Probleme zuerst behandelt werden, deren Wirkung global am weitesten ausgreifend sind, sprich die meisten Menschen betreffen? Sind die Risiken zuerst zu beseitigen, bei denen die Kosten nicht gleich verteilt werden können? Werden Risiken beachtet, bei denen die Leidtragenden kein Stimmrecht haben? Oder sollte man sich zuerst den Risiken zuwenden, die relativ leicht umgehbar sind, eine ausbleibende Intervention damit weniger vertretbar?

Entscheidungen über globale Risikobereiche und Interventionen werden nicht von einem, sondern von mehreren Akteuren und auf verschiedenen Ebenen getroffen. Einigen behandelten Risiken gebührt dabei eine Beachtung als „Meta- Risiken“, wenn sie die Entscheidungsträger und damit den Entscheidungsprozeß selbst beeinflussen und zu verändern vermögen. Zum Beispiel werden die Akteure durch die Medien beeinflusst<sup>223</sup>, ihr Interventionspotential hängt wesentlich von der ihnen zur Verfügung stehenden Infrastruktur und von ihrem Wissen (Stichwort *knowledge gap* und *digital divide*) ab.

Im globalen Diskurs hängt die Aufstellung einer Hierarchie der Risiken hängt auch von Macht ab. Wenn es um Macht geht, geht es immer auch um Entscheidungsstrukturen, seien dies die Regierungsform von Staaten, die Organisationsform von Gesellschaften oder die Organisationsform des globalen Systems. Von diesen Strukturen hängt es ab, wer an der Entscheidung wie stark beteiligt ist. Wenn man die heute vorherrschende Hierarchie der globalen Risiken betrachtet, muß folglich analysiert werden, wer auf globaler Ebene wie stark an Entscheidungen beteiligt ist. Will man nach einer ethisch tragbaren Rangordnung von Risiken auf globaler Ebene fragen, so muß man sich zuerst fragen, welche Entscheidungsstrukturen auf globaler Ebene vorherrschen sollten.

## **Vom Umgang mit Risiken oder Va banque? Tout à la banque!**

Horst Schmidt

Risiken bestimmen unser Leben von der Geburt an. Jede Entscheidung, die wir treffen, treffen wir häufig in einer riskanten Situation. Wir sind uns über die Folgen nicht klar, handeln intuitiv. Erst nach und nach kommen Erfahrungswerte hinzu, die uns erlauben in vergleichbaren Situationen Entscheidungen nicht nur nach Instinkt und Intuition, sondern auch auf der Basis von Wissen zu treffen.

---

<sup>223</sup> Siehe dazu die Beiträge zum Risiken globaler Medienströme und dem Risikopotential globaler Medien.

Und dennoch gibt es zahlreiche Situationen, in denen wir mit allem gesammelten Wissen nicht wissen, wie wir handeln sollen, in der die „richtige“ Entscheidung letztendlich eine Glücksache ist. Beispielsweise in den in letzter Zeit so beliebten Quizshows. Ist es sinnvoller, das bisher erspielte Geld zu riskieren und darauf zu spekulieren, daß man auch die nächste Frage beantworten kann? Oder ist es schlauer, sich mit dem Erreichten zu bescheiden und aufzuhören? Oder nur die Hälfte einsetzen? Vorausgesetzt, der Kandidat erfährt beim Ausstieg nicht, welche Frage er bekommen hätte, so wird bis auf die unwahrscheinlichste Situation – alles einsetzen und gewinnen – jede andere Entscheidung einen unangenehmen Beigeschmack haben. Man hätte es wissen können, hätte vorsichtiger sein können, hätte mutiger sein können – es bleibt das Gefühl einer suboptimalen Lösung.

Quizshows sind nicht das richtige Leben – oder doch? Im Vergleich dazu ein *daytrader*: Er lebt davon, Börsenkurse richtig einzuschätzen, billig zu kaufen und teuer zu verkaufen, gegebenenfalls die selbe Aktie mehrfach an einem Tag. Während ein Kandidat in einer Quizshow zumindest einschätzen kann, ob er in einem Teilbereich eher viel oder wenig weiß, so ist es für den *daytrader* ungleich viel schwerer, die kurzfristigen Entwicklungen von Aktienkursen zu prognostizieren. Eine Unzahl von Variablen spielen mit hinein – nicht zuletzt, wie sich die anderen *daytrader* mit prinzipiell dem selben Interesse verhalten. Extremsituationen, sicherlich. Sie ziehen aber weite Kreise. 1997 wurde uns mit der sogenannten Asienkrise deutlich vor Augen geführt, wie sehr die Weltwirtschaft inzwischen vernetzt ist und somit wie sehr die (Fehl-) Entscheidungen einzelner, wichtiger Bestandteile des Netzes das ganze Gefüge ins Wanken bringen können. Der Umgang von Individuen mit Risiken hängt von individuellen Faktoren ab, die Konsequenzen sprengen jedoch oft den individuellen Rahmen.

***It appears that decision makers are always seeking to avoid the failures of the past and that generals are always fighting the last war.***<sup>224</sup>

Wie eingangs erwähnt, treffen wir unsere Entscheidungen auf der Basis von Instinkt, Intuition und Wissen, welches maßgeblich über Erfahrungen gesammelt wird. Was tun wir jedoch in neuen Situationen? Hier nützt unser Wissen sehr wenig, kann sogar zu völligen Fehlentscheidungen führen, wenn wir scheinbar ähnliche Situationen als gleich ansehen. In einigen Gegenden dieser Welt haben Kopfschütteln und Kopfnicken genau die entgegengesetzte Bedeutung wie in Mitteleuropa – man kann sich ohne viel Phantasie vorstellen, zu was für Irritationen und falschen Entscheidungen das führen kann.

Desto größer und komplexer die betrachtete Situation ist, desto unwahrscheinlicher ist es, daß sie sich 1:1 wiederholt. Insbesondere in politischen und sozialen Zusammenhängen wird dies deutlich. Die Welt von 2001 ist eine in vielen Punkten andere als die von 1975, warum sollten dann die selben Mechanismen zur Problemlösung greifen? Nicht nur das viel zitierte Ende des Kalten Krieges als Determinante internationaler Beziehungen sollte hier gesehen werden, auch innerhalb von Gesellschaften hat sich viel geändert. Wer hätte in den 1970ern, kurz nachdem das Anwerben von Gastarbeitern gestoppt wurde, daran gedacht daß gerade mal eine Generation später sogar konservative Politiker

---

<sup>224</sup> Levy 1994, 279.

zunehmend akzeptieren, daß Deutschland ein Einwanderungsland ist und dauerhafte Migration zur Sicherung der eigenen Wirtschaft braucht? Hätte Helmut Schmidt, der sich gerne als „Vorstandsvorsitzender der Deutschland AG“ bezeichnete, daran geglaubt, daß 15 Jahre nach seinem Abschied aus dem Kanzleramt die Bundesregierung nur noch einer von vielen, vielleicht nicht mal mehr der wichtigste Einfluß auf die deutsche Wirtschaft und auf ihre Rahmenbedingungen ist? Und eins ist unbestritten: Die Veränderung der Welt hat an Tempo zugelegt, sie wandelt sich immer schneller. Das ist ein Teil des Phänomens Globalisierung: Entwicklungen in den verschiedenen Teilen treten viel schneller in Verbindung miteinander, reagieren aufeinander - und perpetuieren sich.

Kann denn überhaupt noch sinnvoll gehandelt werden, wenn sich alles so schnell wandelt? Die Schnelligkeit des Wandels ist sicherlich ein neues Risiko, bedeutet aber nicht, daß Anpassungen unmöglich sind. Theorien organisationellen Lernens, wie sie vor allem in der Unternehmenspsychologie aufgestellt werden, gehen davon aus, daß auch große Organisationen lernen können, was Grundlage für den weitgehenden Erhalt der Handlungsfähigkeit notwendig ist. Lernprozesse finden vor allem in Organisationen statt, die ihre Struktur daraufhin ausrichten. Dazu gehören flache Hierarchien, weitgehend offener Zugang zu Informationen, eine Organisationskultur, die Fehler zuläßt (*try and error*) und diese analytisch aufarbeitet, zuallererst braucht sie aber Mitglieder, die lernfähig und vor allem lernwillig sind.

Wie sieht es mit der Lernfähigkeit und Lernwilligkeit von politischen Organisationen aus? Von der Organisationspsychologie<sup>225</sup> her betrachtet schlecht. Politische Organisationen – gleichwohl auf welcher Ebene oder in welchem System – sind hierarchisch aufgebaut, langlebig ausgelegt, funktionieren nach einem relativ reinen *principal agent*-Modell. Das gilt ausdrücklich auch in Demokratien: daß hier durch Wahlen der Kopf der Administration bestimmt wird heißt nicht, daß diese nicht hierarchisch aufgebaut wäre.

Neben dem Problem des Aufbaus kommt noch die fehlende „Fehlerkultur“ dazu. Politische Organisationen – insbesondere in Demokratien – verzeihen weder (erkannte) Fehler, noch werden sie konstruktiv mit dem Verursacher aufgearbeitet, um sie in Zukunft zu vermeiden. Forderungen nach dem „gläsernen Abgeordneten“ werden immer wieder aufgestellt, vielfach ist dieses Modell schon verwirklicht. Fehler passen in einen solchen Lebenslauf nicht – man denke da nur an amerikanische Präsidenten. Abweichungen von dem als richtig angesehenen Lebensweg sind tabu. Ein amerikanischer Präsident ist weiß, regelmäßiger Kirchgänger, verheiratet, hat Kinder. In Wahlkämpfen wird mit Vorliebe nach „Jugendsünden“ der Gegner gesucht. Einmal aufgedeckt können sie auch noch nach Jahrzehnten Karrieren ruinieren. Selbst wenn wir das amerikanische Extrem verlassen, Fehler passen einfach nicht in einen Politikerlebenslauf. Sie werden entweder geleugnet, vertuscht, verschleiert, gelegentlich vergessen – oder sie führen zum Ende der Karriere.

---

<sup>225</sup> Vergleiche hierzu: Eberl 1996, Wieselhuber 1997, Geißler 1995, Gairing 1996, Häcki 1997, Kluge 1999, u.v.a.

Dazu kommt erschwerend, daß die Politik<sup>226</sup> – Einzelperson wie Organisation – nur schwer aus ihren Fehlern lernen kann. *Try and error* hat zwei Komponenten, zwingend notwendig ist, daß sie im Zusammenhang wahrgenommen werden. Wenn die sprichwörtlichen Kinder sich am Herd verbrennen, scheuen sie ihn. Was ist aber, wenn der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung nicht so offensichtlich ist? Beim Handeln von Organisationen sind diese Zusammenhänge selten allzu offensichtlich, das Erkennen dieser aber notwendig, um das Verhalten anzupassen. Politik agiert in komplexen Wirkungszusammenhängen. Ein Unternehmen, das schlecht wirtschaftet, macht Verluste; ein recht deutlicher Hinweis, daß das eigene Handeln geändert werden muß. Welche Verluste entstehen aber einer politischen Organisation durch eigene Fehlleistungen? Welche Nachteile entstehen beispielsweise Arbeitsamtsmitarbeitern oder dem gesamten Amt, wenn sie zu wenig Arbeitslose vermitteln? Zynisch ließe sich sogar behaupten, dadurch sichern sie sich die eigene Existenz – denn ohne Arbeitslose bräuchte man auch keine Arbeitsämter.

Ein großes Risiko ist, daß die Politik deshalb schlecht mit Risiken umgehen kann, weil sie nicht sicher sein kann, welche Folgen das eigene Handeln hervorgebracht hat und noch hervorbringen wird. Durch die Globalisierung wird dieser Effekt potenziert: Mit der zunehmenden internationalen Verflechtung wird es für die Politik schwieriger, mit den Problemen im eigentlich eigenen Wirkungskreis fertig zu werden, da immer mehr externe Einflüsse wirken. Gleichzeitig wirkt sich das eigene Handeln zunehmend auf Menschen und Systeme außerhalb des eigenen Wirkungskreises aus. Als Beispiel wieder die Migrationspolitik in Deutschland: Aufgrund zahlreicher Einflüsse kann die Politik hier nicht für eine funktionale Bevölkerungsstruktur sorgen. Wenn das Anziehen von Migranten, insbesondere hochqualifizierten, tatsächlich funktioniert hat das natürlich auch Auswirkungen auf die Herkunftsländer, ein *brain drain* tritt ein – was wieder neue Probleme schafft, die eventuell Auswirkungen auf Deutschland haben können. Die Politik geht also beim Umgang mit einem Risiko immer wieder neue Risiken ein, ihr geht es wie dem Goethe'schen Zauberlehrling: „Die Geister, die ich rief, werde ich nicht mehr los“.

### Was tun?

Vertrackt an dieser Situation ist, daß es in der richtigen Welt keinen Zaubermeister gibt, der nach Hause kommen und die Geister wieder bannen kann. Und genauso schlimm ist, daß die Politik sich nicht anders verhält als der Zauberlehrling. Sie verliert den Kopf, wird hektisch, reagiert nur noch und agiert nicht selbst – oder sie steckt den Kopf in den Sand. Politikwissenschaftler bringt sie in eine unangenehme Lage. Es ist schwer zu beurteilen, ob in einer sich wandelnden Welt tatsächlich Handlungsoptionen massiv schwinden oder ob die Politik lediglich nicht in der Lage ist, sie wahrzunehmen.

Natürlich gibt es die Möglichkeit, an die Vernunft zu appellieren und zu versuchen, der Politik ins Gedächtnis zu rufen, daß sie den Problemen mit Sicherheit nicht Herr wird, wenn sie nicht aktiv wird und sie überlegt angeht. Man kann auch darauf hoffen, daß letztendlich die Notwendigkeit zur Handlung

---

<sup>226</sup> Mit "die Politik" sind die sogenannten klassischen politischen Akteure (*polity*) gemeint, also Parlamente, Regierungen, Parteien, Fraktionen, Administrationen.

erkannt wird, sei es auch bloß aus dem Interesse am eigenen Überleben. Man kann sich auch gerne solcher Strohhalme wie dem letztendlich doch noch zustande gekommenen Kyoto-Abkommen bedienen, um der Politik noch Problemlösungskapazität zu bescheinigen. Einen wirklich analytischen Blick sollte man sich allerdings sparen, wenn man nicht zum Pessimisten werden will. Doch führt dies zu einer Resignation in der Politik? Keineswegs, Politiker sind genauso aktiv wie in den letzten Jahrzehnten auch und durchaus vom Glauben beseelt, ihr Tun würde etwas Positives bewirken. Glaube - das ist der Hamster im Laufrad, der die politische Welt weiter dreht. Nicht Glaube im religiösen Sinn, sondern Glaube an die eigene Fähigkeit, etwas zu bewirken. Der Glaube an bestimmte Zusammenhänge ist für das eigene Handeln wichtiger als der tatsächliche Zusammenhang. Wissenschaftlicher formuliert: Normen sind relevanter für Aktionen als die Empirie.

Die Empirie hat eigentlich auch keine Chance. Was wir wahrnehmen, nehmen wir durch kognitive Filter wahr. Unsere Normen und Wertvorstellungen beurteilen und werten die Wahrnehmung, was wir als gut und böse oder als Chance und als Risiko bewerten. Natürlich sind diese Filter nicht fix und können allmählich durch die Empirie verändert werden, aber die Filter sind stark. Dementsprechend muß der empirische Hinweis, das die Filter falsch sind, ebenfalls sehr stark sein, um korrigieren zu können.

Auf die Politik bezogen bedeuten diese Stärke der Filter, daß es kaum Notwendigkeiten gibt, den Glauben an die eigene Handlungsfähigkeit zu verlieren. Wie bereits geschildert, ist die Rückkopplung zwischen politischer Aktion und deren Auswirkungen nur sehr mittelbar. Dazu kommt, daß die Politik ja nicht komplett „versagt“, also nicht nichts mehr regeln kann. Es findet vielmehr ein Durchmogeln, ein aufs kurzfristige Überstehen ausgerichtete Handeln, statt. Es funktioniert nicht optimal, aber es funktioniert.

Die kognitiven Filter determinieren zudem noch, mit welchen Problemen und Risiken wir uns überhaupt beschäftigen und welche wir als wichtig oder weniger wichtig einstufen. Dies gilt für Privatpersonen genauso wie für Politiker. Ob letztere in der Gesundheitspolitik, der Umweltpolitik oder in der Sicherheitspolitik aktiv werden, hängt von ihren eigenen Vorstellungen und Wünschen ab, nicht davon, in welchem Bereich objektiv mehr Handlungsbedarf besteht – wobei die Frage, ob der objektive Handlungsbedarf überhaupt feststellbar ist, hier nicht geklärt werden kann. Es ist nicht entscheidend, ob ein Risiko eins ist oder nicht – es ist vielmehr entscheidend, ob es als solches erkannt wird.

Sind diese kognitiven Filter nun das alles entscheidende? Bringen somit die "richtigen" Filter den "richtigen" Umgang mit Risiken? Wohl kaum. Das deutlichste Beispiel liefern uns hierfür die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon vom 11. September 2001. Schnell wurden danach die Geheimdienste gescholten<sup>227</sup>, die Sicherheitsszenarien überdacht, der internationale Terrorismus rückte zunehmend in den Fokus. Kurzum, man versuchte die Filter zu ändern. Doch dürften diese Maßnahmen kaum ausreichen. Denn auch wenn der Terrorismus vor den Anschlägen als (vielleicht) wichtigstes

---

<sup>227</sup> Beziehungsweise die Geheimdienstpolitik, deren Finanzausstattung, ihre Ausrichtung auf alte Szenarien des Kalten Krieges u.ä..

Risiko noch nicht bei allen entscheidenden Akteuren mitten in den Fokus geraten war, so war das Risiko schon lange bekannt - gerade den Amerikanern. Jetzt melden sich an allen Ecken und Enden tatsächliche und angebliche Experten, die das alles schon vorher gewußt haben wollen. Was eigentlich auch keine Kunst ist - in einer unipolaren Weltordnung mit den USA in einer exponierten, quasi-hegemonialen Position ist es nur eine logische Schlußfolgerung, daß diese sich damit auch Feinde macht. Daß es unter diesen Feinden Fanatiker gibt, ist lange bekannt, daß bei einem solch übermächtigen Gegner Terrorismus eine (vielleicht die einzige) wirksame Waffe bleibt, ebenso. Die Nachrichtenagentur Reuters hat intern eine Sprachregelung getroffen<sup>228</sup>, nach dem nicht von Terroranschlägen, sondern von Angriffen die Rede ist, da die Unterscheidung zwischen einem Terroristen und einem Freiheitskämpfer der jeweilige Standpunkt ist - ein nicht ganz von der Hand zu weisendes Argument.

Aber auch besagte Experten konnten nie mehr voraussagen, als daß die USA, eventuell "der Westen", mit hoher Wahrscheinlichkeit Ziel terroristischer Aktivitäten sein würden. Es gab Hinweise, daß militärisch hergestellte Sicherheit nicht genüge. Es wurde argumentiert, daß es viel einfacher wäre, sich in einem Drogeriemarkt mit Chemikalien zu versorgen und daraus einen Giftcocktail zu brauen als Atomraketen zu bauen - vor denen etwa ein Raketenschutz schützen würde. Diese Experten wundern sich jetzt vielleicht nicht, daß Attentäter gekaperte Flugzeuge benutzten - doch diese Idee wurde vorher nicht ernst genommen.

## Resümee

Der Umgang mit Risiken stellt per definitionem eine Herausforderung dar. Er ähnelt oft einem Vabanquespiel. Man kann einiges gewinnen, aber auch viel verlieren. Wie mit Risiken umgegangen wird, hängt davon ab, was die relevanten Akteure als Risiko erkennen, wie sie es werten – und natürlich nicht zuletzt davon ob sie die nötigen Ressourcen bewegen können. Die klassischen Akteure der Politik, also Regierungen, Parteien und Parlamente, scheinen zunehmend nicht mehr dazu in der Lage zu sein. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Gründen. Die zunehmende Vernetzung der Welt – und somit der Probleme und Risiken der Welt – verhindert größtenteils effektive Lösungen von nicht globalen Akteuren wie Nationalstaaten. Es ist relativ müßig zu fragen, ob die mangelnde Lern- und Anpassungsfähigkeit staatlicher Organisationen, eine „falsche“ Risikoperzeption oder tatsächlich schwindende Handlungsräume letztendlich verantwortlich sind, es ist eine unauflösbare Kombination aller Faktoren.

Der Schwerpunkt dieses Textes liegt auf der Betrachtung politischer Organisationen. Wie sieht es jedoch mit Akteuren außerhalb der klassischen Politik aus? Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Multinationale Konzerne (MNCs) werden immer häufiger als Akteure genannt. Wie eingangs erwähnt, haben Unternehmen auch eine theoretisch höhere Lernfähigkeit als Staaten, da sie über Gewinn und Verlust eine recht gute *performance*-Bewertung bekommen und dementsprechend (re-)agieren können. Die Strategien von großen MNCs werden

---

<sup>228</sup>Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,160040,00.html>, Onlineausgabe des Spiegel vom 01.10.2001.

künftig eventuell auch in einigen Regionen größere soziale Auswirkungen haben als manche politische Entscheidung, die Ansiedlungsstrategie großer Konzerne entscheidet über Aufschwung oder Nicht-Entwicklung, nicht nur in Entwicklungsländern.

Das Feld der NGOs umfaßt eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Akteure mit dementsprechend vielen Interessen. Gemeinsam ist ihnen neben der zumindest offiziellen Regierungsunabhängigkeit, daß sie sich meist um ein spezifisches Interesse zusammenfinden, egal ob Umweltschutz oder Förderung der Kalligraphie. In ihrem jeweiligen Aktionsfeld können NGOs gewaltige Aufmerksamkeit und Erfolge erzielen, wie etwa Greenpeace im Umweltschutz oder Amnesty International im Bereich Menschenrechte. Ein großes Problem der NGOs ist jedoch, daß in fast jedem Bereich eine Vielzahl von NGOs aktiv ist, die untereinander eher konkurrieren als kooperieren. Zudem entscheiden die NGOs selbst, wo sie aktiv werden, also spielt hier die Risikoperzeption eine entscheidende Rolle – vielleicht sogar mehr als in der Politik.

NGOs und MNCs sind aus einer anderen Perspektive noch hoch problematisch. Sie mögen in ihrem jeweiligen Feld ganz erfolgreich sein, aber sind eben nur in einem Feld aktiv, verfolgen ihre jeweiligen Interessen. Die Politik hingegen ist in allen gesellschaftlich relevanten Feldern aktiv, die Lösung von übergreifenden Problemen bedarf nach wie vor politischer Lenkung. Insbesondere soziale Probleme können durch andere Akteure kaum gelöst werden. Was bleibt also angesichts der geschilderten Probleme der Politik? Eigentlich nur ihre Eigenlegitimation: Der Glaube und die Hoffnung, daß sie sich reformieren kann, Handlungsräume zurückgewinnen kann, etwa durch die viel beschworene internationale Kooperation. Letztendlich hat jedes Vabanquespiel nur ein legitimierendes Prinzip – das Prinzip Hoffnung.

## Literatur und Links:

Alle angegebenen Links beziehen sich auf den Inhalt vom 25.10.2001.

Adams, James (2001): Virtual Defense. In: Foreign affairs. Vol. 80. Nr. 3 (May/June), 98 – 112

Afemann, Uwe (2000): Springt die Dritte Welt ins Informationszeitalter? In: Internationale Politik, Okt. 2000: 23-30

AG KRITIS (1999): Informationstechnische Bedrohungen für Kritische Infrastrukturen in Deutschland. Kurzbericht Entwurfsversion 7.95., Bonn, <http://www.koehntopp.de/kris/kritis/>

Ahrendt, Hannah (1993): Was ist Politik? Piper

Albrecht, Ulrich; Schäfer, Paul (Hg., 1999): Der Kosovo-Krieg. Fakten – Hintergründe – Alternativen, Köln

Aldrich, Richard W. (1996): The international legal implications of information warfare. In: Airpower Journal, Fall 1998, 99 – 110

Annan, Kofi (2000): 'We the peoples' – the Role of the United Nations in the 21st century, New York

Appadurai, Arjun (1998): Modernity at Large. The Cultural Dimension of Globalisation, Minneapolis

Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens (ATTAC), <http://www.attac.org>

Bader, Veit Michael (1995): Ethnische Identität und ethnische Kultur. Grenzen des Konstruktivismus und der Manipulation, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 8, Heft 1

Bähr, Jürgen (2000): Entwicklung der Weltbevölkerung an der Schwelle zum 21. Jh.. In: Geographische Rundschau 53 (2000), H.2, 45-50

Bamyeh, Mohammed A. (2000): The ends of globalization. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press

Baratta, Mario van (Hg., 1999): Fischer Weltalmanach 2000; Frankfurt a.M.

Barber, B. R. (1996): Jihad vs. McWorld. New York: Ballantine Books

Baylis, John; Smith, Steve (Hg., 1997): The Globalization of World Politics. Oxford: Oxford University Press



Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.

Becker, Jens; Hartmann, Dorothea (2001): Diffusion und Globalisierung. Migration, Klimawandel und Aids – Empirische Befunde, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Bender, Dieter (Hg., 1995): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 1; München 1995

Bendrath, Ralf (2000a): Die Bundeswehr auf dem Weg ins digitale Schlachtfeld. <http://www.telepolis.de/deutsch/special/info/8326/1.html>

Bendrath, Ralf (2000b): George W. Bush und die Angst vor dem Cyberterrorismus. <http://www.telepolis.de/deutsch/special/info/4542/1.html>

Bendrath, Ralf (2000c): Elektronisches Pearl Harbor oder Computerkriminalität? Die Reformulierung der Sicherheitspolitik in Zeiten globaler Datennetze, in: S+F. Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden. Nr. 2, 1-17

Benhabib, Seyla: Ende aller Unterscheidung. Heiliger Krieg, apokalyptische Vergeltung: In den neuen Formen des terroristischen Kampfes lösen sich die alten Formen des Politischen auf, in: Die Zeit, Nr. 66, 2001, [http://www.zeit.de/2001/66/Kultur/200166\\_s-benhabib.html](http://www.zeit.de/2001/66/Kultur/200166_s-benhabib.html)

Bernauer, Thomas (2000): Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung, Opladen

Bernstein, Peter L. (2000): Wider die Götter. Die Geschichte von Risiko und Risikomanagement von der Antike bis heute, München: Gerling Akad.

Braun, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung, Opladen

Bredow, Wilfried von: Multikulturelle Sozialarbeiter mit Spezialbewaffnung. Das Profil der Neuen Streitkräfte, in: FAZ, 04.08.2001

British Ministry of Defence: The Future Strategic Context for Defense. The Physical Dimension The Environment, [www.mod.uk](http://www.mod.uk), zuletzt gesehen am 01.03.2001

Brubaker, Rogers; Cooper, Frederick (1999): Beyond „Identity“. In: Theory and Society 29/ 2000, 1-47

Bukow, Wolf-Dietrich (1999): Ethnisierung der Lebensführung. In: Apitzsch, Ursula (Hg., 1999): Migration und Traditionsbildung. Opladen

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg., 1997): Agenda 21. Dokument der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCED) in Rio de Janeiro 1992, Bonn

Burkart, Roland (1995): Kommunikationswissenschaft. Wien

Byman, Daniel L.; Pollack, Kenneth M.: Bin Laden's group will survive him. In: Newsday, 25.09.2001, <http://www.rand.org/hot/op-eds/092501ND.html>

Castells, Manuel (1997): The Information Age. Economy, Society and Culture, Vol. 1: The Rise of the Network Society, Oxford

Castells, Manuel (1998): The Information Age. Economy, Society and Culture, Vol. 2: The Power of Identity, Oxford

Castells, Manuel (1998): The Information Age. Economy, Society and Culture, Vol. 3: End of Millennium, Oxford

Castells, Manuel (2000): The Rise of the Network Society. 2. Ausg., Oxford

Center for National Security Studies (1995): Recent Trends in Domestic and International Terrorism, Washington DC

The Central Intelligence Agency (CIA), Publikationen:  
<http://www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/index.html>

Church, William (Hg., 1998): CIWARS Intelligence Report,  
[http://www.infowar.com/resource/resource\\_102898a\\_j.shtml](http://www.infowar.com/resource/resource_102898a_j.shtml)

Clausewitz, Carl von (1973): Hinterlassenes Werk vom Kriege. 18. Aufl., Hahlweg (Hg.), Bonn

Collett, Stephen (1998): Environmental Protection and the Earth Summit: Paving the Path to Sustainable Development, in: Snarr, Michael T.; Snarr, D. Neil (Hg.): Global Issues. London: Boulder, 241 - 257

Connor, Walker (1994): Ethnonationalism. Princeton u.a.

Courchene, Thomas J. (1999): Ontario as a North American Region State. In: Regional & Federal Studies, Vol.9, No.3, Autumn 1999, 3-37

Courchene, Thomas J. (Hg., 1999): Room to Manoeuvre. Globalization and Policy Convergence, Bell Canada Papers on Economic and Public Policy, 6

Crefeld, Martin van (1998): Die Zukunft des Krieges. München

Crefeld, Martin van: Eine Krankheit hat kein Ziel. In: FAZ, 14.09.2001

Daase, Christopher (1999): Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriege die internationale Politik verändern, Baden-Baden

Dearing, James W.; Rogers, Everett (1996): Agenda-Setting. London/New Delhi: Thousand Oaks, 1-23

Denning, Dorothy: Activism, Hacktivism and Cyberterrorism. The internet as a tool for influencing foreign policy,

<http://www.nautilus.org/info-policy/workshop/papers/denning.html>

Devost, Marc (1995): Political Aspects of class III information warfare: Global conflict and terrorism. Second International Conference on Information warfare, Montreal, Canada, <http://www.devost.net/mgd/documents/montreal.html>

Dicken, Peter (1998): Global shift. Transforming the world economy, London: Chapman

Eberl, Peter (1996): Die Idee des organisationalen Lernens. Bern: Haupt

The Economist: Byte counters. An intriguing new study estimates the quantity of data generated each year, The Economist Print Edition, 21.10.2000

The Economist Survey: Falling through the net? For the developing world, IT is more of an opportunity than a threat, in: The Economist print edition, 21.09.2000, [http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story\\_id=375645](http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story_id=375645)

The Economist Survey: The new economy: Catch up if you can. In: The Economist print edition, 21.09.2000, [http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story\\_id=375624](http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story_id=375624)

Ehrenstein, Claudia: 25, 8 Millionen Afrikaner sind mit Aids infiziert. In: Die Welt, 29.11.2000

Eichmann, Hubert (2000): Medienlebensstile zwischen Informationselite und Unterhaltungsproletariat. Wissensungleichheiten durch die differentielle Nutzung von Printmedien, Fernsehen, Computer und Internet, Wien

Emnid (2001): Telefonische Befragung (März-Mai 2001) von 19690 Personen – repräsentativ für die Bevölkerung- im Alter ab 14 Jahre: <http://www.emnid.tnsfres.com/index1.html>

Evans, Peter (1997): The eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalization, in: World Politics, Okt. 1997, Vol. 50, 62-87

FAZ: Armut ist eine Frage der Definition – wissenschaftlich gesehen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.04.2001, 2

Fearon, James (2000): What is Identity (as We Now Use the Word)? Manuskript

Franke, Klaus (2000): Überleben im Treibhaus. In: Der Spiegel: Die Welt im 21. Jahrhundert. <http://www.spiegel.de/spiegel/21jh/>

French, Geoffrey S. (2000): Shunning the frumious boundersnatch. Current literature in information warfare and deterrence, <http://www.terrorism.com/analysis/iw-deterrence.shtml>

Fukuyama, Francis (1999): The Great Disruption. Great Britain: Profile Books

Fury in the Slaugtherhouse (1993): Every generation has it's own disease. SPV GmbH

Gairing, Fritz (1996): Organisationslernen als Lernprozeß von Menschen und Systemen. Weinheim: Dt. Studien-Verlag

Gazano, Antoine (2000): L'essentiel des relations internationales. In: Relations Internationales, Paris: Guilano

Geertz, Clifford (1996): Welt in Stücken. Kultur und Politik am Ende des 20. Jahrhunderts, Wien

Geißler, Harald (1995): Grundlagen des Organisationslernens. Weinheim: Dt. Studien-Verlag

Gellman, Barton: U.S. Targeting AIDS as a Security Threat. In: Herald Tribune, 02.05.2000, 1 u. 3

Golding, Peter (1998): Global Village or Cultural Pillage? The unequal Inheritance of the Communications Revolution, in: MacChesnay, Robert W. (Hg.): Capitalism and the Information Age. The political economy of the global Communications Revolution, New York, 69-85

Gowing, Nik (1999): Information in Echtzeit. Folgen für die internationale Konfliktlösung, in: Volle, Angelika; Weidenfeld, Werner: Krisen, Kriege, Konflikte. Bonn, 43-49

Greenpeace (Hg., 2001): Atomkraft – schweres Erbe für die Zukunft. Hamburg

Grill, Bartholomäus: Diese Wirtschaft braucht Wunder. In: Die Zeit Nr. 23, 31.05.2001, 29

Gu, Xuewu (2000): Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung, München: Oldenbourg

Gurbaxani, Indira: Zwischen Freiheit und Fairneß - Zwei widersprüchliche Facetten der amerikanischen Handelspolitik. In: FAZ, 11.08.2001, 15

Halal, William E.; Taylor, Kenneth B. (Hg., 2000): 21st Century Economics. Houndsmill

Halliday, Fred (2001): The world at 2000. Perils and Promises, New York: Palgrave

Habermas, Jürgen (1999): Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44.4, 425-236

Häcki, Remo L. (1997): Organisationale Intelligenz. Bern: Haupt

Heimann, M.; Kaminski, T. (1999): Quellen und Senken des atmosphärischen Kohlendioxid. In: Neue Forschungsergebnisse des Max-Planck-Instituts für Meteorologie, [http://www.mpimet.mpg.de/deutsch/forsch\\_report/forsch1999html](http://www.mpimet.mpg.de/deutsch/forsch_report/forsch1999html)

Held, David; McGrew, Anthony; Glodblatt, David; Perraton, Jonathan (1999): Global Transformations. Politics, Economics and Culture, Stanford: Stanford University Press

Hibou, Béatrice (Hg., 1999): La privatisation des Etats. De la privatisation des économies à la privatisation des Etats, Karthala

Hirsch, Joachim; Jessop, Bob; Poulantzas, Nicos (2001): Die Zukunft des Staates. Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und Nationalstaat, Hamburg

Hirschmann, Kai (2000): Today's Terrorism: A New Challenge? In: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hg.): Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin: Arno Spitz Verlag

Hisbollah: Die Organisation im Internet, <http://www.hizbollah.org>, <http://www.moqawama.org> und <http://www.almanar.com.lb>

Hoffmann, Bruce (2000): New Forms of Terrorism and The Threat of Terrorist Use of Chemical, Biological, Nuclear and Radiological Weapons. In: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hg.): Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin: Arno Spitz Verlag

Hollstein, Miriam (2000): Die Entwicklung der Informationsgesellschaft. In: Internationale Politik, Okt. 2000: 57–92

Holsti, Kalevi J. (1996): The state, war, and the state of war. Cambridge

Holsti, K. J. (1997): Political Sources of Humanitarian Emergencies. In: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/ WIDER), Research for Action 36

Hughes, Barry B. (1999): Choices in the Face of Uncertainty. Boulder

Huntington, Samuel P. (1998): Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München, Wien

Ignatieff, Michael (2000): Die Zivilisierung des Krieges. Ethnische Konflikte, Menschenrechte, Medien, Hamburg

Ignatieff, Michael: Allahs Krieger sind gottlose Nihilisten. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 30.09.2001

Jellinek, Georg (1959): Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Darmstadt, 394 ff.

Jensen, Mike; Esterhuysen, Anriette (2001): Recipes for Self-Sustainability. How to establish a Multi-purpose Community Telecentre in Africa, Paris,  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001230/123004e.pdf>

Jervis, Robert (1997-98): Complexity and the analysis of political and social life. In: Political Science Quarterly, 112 (Winter 1997-98), New York, 569-593

Kaldor, Mary (1999): New and old wars. Stanford

Kaldor, Mary: Gegen Wen? Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, in: FAZ, 14.09.2001

Kaplan, Robert D. (2000): The coming anarchy. New York

Kienzler, Klaus (Hg., 1990): Der neue Fundamentalismus. Düsseldorf

Kluge, Annette (1999): Erfahrungsmanagement in lernenden Organisationen. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie

Kneissl, Karin: Rivalen um die Gunst der Welt. In: Neue Zürcher Zeitung, 05./06.05.2001, 55

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Benchmarking-Bericht – Follow-up zur Mitteilung. Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft, Brüssel, SEK (2001), 222

Krempl, Stefan (2001): Bomben aus Bits und Bytes. In: GEO Wissen, Nr. 27: Menschen und Kommunikation, 118-127

Kriesberg, Louis (1998): Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution, Lanham

Kubicek, Herbert: Vor einer neuen Teilung der Gesellschaft: Chancengleichheit und Multimedia. Potsdamer Fachkongress "Chancengleichheit - Leitbegriff für Politik und Gesellschaft im 21. Jahrhundert" vom 12.11.1999

Lapham, Lewis H. (2001): Introduction to the MIT Press Edition of Marshall McLuhan's Understanding Media. The Extensions of Man, Cambridge, MA: MIT Press

Latif, M.; Venzke, S. (1996): Klimavariabilität und Nachweis einer anthropogenen Klimaveränderung. In: Neue Forschungsergebnisse des Max-Planck-Instituts für Meteorologie,  
[http://www.mpimet.mpg.de/deutsch/forsch\\_report/forsch1996html](http://www.mpimet.mpg.de/deutsch/forsch_report/forsch1996html).

Lehmann, Volker: Ökonomische Dimensionen der Aids-Epidemie. In: Neue Zürcher Zeitung, Zeitfragen, 12.05.2001,  
<http://www-x.nzz.ch/format/articles/399.html>

Levy, Jack S. (1994): Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield. in: International Organization 48, 2, Spring 1994, 279-312

Löffelholz, Martin (1993): Beschleunigung, Fiktionalisierung, Entertainisierung – Krisen (in) der "Informationsgesellschaft". In: Ders.: Krieg als Medienereignis – Grundlagen und Perspektiven der Krisenkommunikation. Opladen, 49-65

Luhmann, Niklas (1975): Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag

Luttwak, Edward: Erfolg und Geheimnis. Israels Kampf gegen die Intifada, in: FAZ, 02.08.2001

Lynch, Jake (2000): Media Coverage of the Kosovo-Crisis. In: Friedrich Ebert Stiftung: Medien im Konflikt – Mittäter oder Mediatoren? Berlin, 100-107

Madson, Wayne: Der Schutz kritischer Infrastrukturen. Information Warfare und Bürgerrechte, in: Telepolis, 07.06.2000, <http://www.telepolis.de/deutsch/special/info/6837/1.html>

Maresch, Rudolf; Rötzer, Florian (Hg., 2001): Cyberhypes. Möglichkeiten und Grenzen des Internet, Frankfurt a.M.

Matthies, Volker (2000): Regionale Anarchie als globales Problem. In: Kaiser, Karl; Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Max Planck Institut für Meteorologie, Hamburg, <http://www.mpimet.mpg.de>

Mazarr, Michael, J. (1999): Global trends 2005. An owner's manual for the next decade, New York: St. Martin's Press

McGoldrick, Annabel (2000): Peace Journalism – An Introduction. In: Friedrich Ebert Stiftung: Medien im Konflikt – Mittäter oder Mediatoren? Berlin, 19-24

McLuhan, Marshall (1994): Understanding Media – The Extensions of Man. 9th Edition, Cambridge, MA: MIT Press

Meadows, D.L. et al. (1972): The limits of Growth. New York

Meadows, D.L. (2000): Es ist zu spät für eine nachhaltige Entwicklung. Nun müssen wir für ein das Überleben sichernde Entwicklung kämpfen, in: Krull, W. (Hg.): Zukunftsstreit. Göttingen

Merten, Klaus; Westerbarkey, Joachim (1994): Public Relations and Public Opinion. In: Merten, Klaus; Schmidt, Siegfried; Weischenberg, Siegfried: Die Wirklichkeit der Medien. Opladen

Middelhoff, Thomas (1995): Zukunft Multimedia - Globale Informationsinfrastruktur und neue Märkte. Gütersloh: Bertelsmann Briefe 134, Supplement

Mistry, Jyoti: Über Vergewaltigung in Südafrika. In: Le Monde diplomatique, Nr. 6398, 16.03.2001, <http://www.taz.de/pt/2001/03/16.nf/mondeText.artikel.a0059.idx.22>

Monterey Institute of International Studies (2000): 1999 WMD Terrorism Chronology. Incidents Involving Sub-National Actors and Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Materials, Volume 7, Nr. 2

National AIDS Control Organization (NACO): HIV/ AIDS Global Scenario. Statistics and Features by the Ministry of Health and Family Welfare of India, <http://www.naco.nic.in/vsnaco/globalscene/globe2.htm>

The Netsizer: The internet growth report. <http://www.netsizer.com>

Nollert, Michael (1992): Interessenvermittlung und soziale Konflikte. Über Bedingungen und Folgen neokorporatistischer Konfliktregelung, Pfaffenweiler: Centaurus Verlag

Nunnenkamp, Peter (2001): Liberalization and Regulation of International Capital Flows: Where the Opposites Meet, Kiel Working Paper No. 1029 des Kieler Instituts für Weltwirtschaft

NZZ: Ökonomische Dimensionen der Aids-Epidemie. In: Neue Zürcher Zeitung, 13.05.2001, 12

NZZ: Zehn Milliarden Dollar jährlich für Aids. In: Neue Zürcher Zeitung, 26.06.2001, 2

Office of the Coordinator for Counterterrorism (2001): Patterns of Global Terrorism – 2000, <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2000/>

Ohmae, Kenichi (1995): The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, New York u.a.

Osterhaus, Anja: Kapital braucht Kontrolle. Die internationalen Finanzmärkte: Funktionsweise - Hintergründe – Alternativen, [http://www.weedbonn.org/finanzmaerkte/kbk\\_info.htm](http://www.weedbonn.org/finanzmaerkte/kbk_info.htm)

Palm, Goedart: Krieg als Information. Aporien des Informationskrieges, <http://goedartpalm.virtualave.net/war.html>

Paul, Rainer (2000): Nasse Gräber. In: Der Spiegel: Die Welt im 21. Jahrhundert. <http://www.spiegel.de/spiegel/21jh/>

Persaud, Avinash (2000): The Knowledge Gap. In: Foreign Affairs, No. 2, März/April 2000



Picot, Arnold; Reichwald, Ralf; Wigand, Rolf T. (2001): Die grenzenlose Unternehmung. Wiesbaden

Pollitt, Mark M. (1997): Cyberterrorism: Fact or Fancy? Proceedings of the 20<sup>th</sup> National Information Systems Security Conference, 285–289

The President's Commission on Critical Infrastructure Protection (PCCIP, 1997): Critical Foundations, the Report. <http://www.ciao.gov/PCCIP/>

Rabehl, Thomas (2000): Das Kriegsgeschehen 1999. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, AKUF, Opladen

Reinicke, W. H. (1998): Global public policy. Washington: Brookings Institution Press

Roeckner, Jan (2001): Das Klima des 20. und 21. Jahrhunderts. In: Neue Forschungsergebnisse des Max-Planck-Instituts für Meteorologie, [http://www.mpimet.mpg.de/deutsch/forsch\\_report/forsch2001.html](http://www.mpimet.mpg.de/deutsch/forsch_report/forsch2001.html)

Rötzer, Florian (2001): Cracker drangen Computer der kalifornischen Stromversorgung ein. <http://www.telepolis.de/deutsch/special/info/7864.html>

Rosenkranz, Gerd (2000): Energie der Zukunft. In: Der Spiegel: Die Welt im 21. Jahrhundert. <http://www.spiegel.de/spiegel/21jh/>

Rosenkranz, Gerd (2000): Die leise Revolution. In: Der Spiegel: Die Welt im 21. Jahrhundert. <http://www.spiegel.de/spiegel/21jh/>

Rosenkranz, Gerd (2001): Letzte Ausfahrt Genua. In: Der Spiegel, Nr. 29, 22-25

Rosenthal, Elisabeth: AIDS and Corruption in a Poor Province. In: Herald Tribune, 31.05.2001

Scapple, Karrin (1998): Cooperation and Conflict over Natural Resources. In: Snarr, Michael T.; Snarr, D. Neil (Hg.): Global Issues. London: Boulder, 225-239

Schenk, Michael (1987): Medienwirkungsforschung. Tübingen, 324-343

Schmidt, Siegfried J. (1994): Die Wirklichkeit des Beobachters. In: Merten, Klaus; Schmidt, Siegfried J.; Weischenberg, Siegfried (Hg.): Die Wirklichkeit der Medien. Opladen, 3-19

Schmitt, Carl (1979): Der Begriff des Politischen. Berlin

Scholte, Jan Aard (2000): Globalisation. A critical introduction, New York: St Martin's Press

Scholz, Fred (2000): Megastädte und Verstädterung. Materialien zur Vorlesung Globalisierung I, am Zentrum für Entwicklungsländerstudien (ZELF), unveröffentlicht

Schulz, Winfried (1976): Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung, Freiburg/München, 7-34

Segbers, Klaus (2001): Global Risks. Seminar an der Freien Universität Berlin, <http://www.userpage.fu-berlin.de/~segbers>

Seis, Mark (1998): Protection of the Atmosphere. In: Snarr, Michael T.; Snarr, D. Neil (Hg.): Global Issues. London: Boulder, 211–224

Sinclair, John; Jacka, Elizabeth; Cunningham, Stuart (2000): Peripheral Vision. In: Lechner, Frank J.; Boli, John (Hg.): The Globalization Reader. Oxford: Malden, 301-306

Smith, Dan (1999): The State of the World Atlas. London

Smith, George (1998): An Electronic Pearl Harbor? Not likely. In: Issues in science and technology online. Fall 1998, <http://www.nap.edu/issues/15.1/smith.htm>

Snarr, Michael T.; Snarr, D. Neil (Hg., 1998): Global Issues. Boulder u.a.

L'association "le Soleil se lève à l'Est": Le capitalisme, c'est la catastrophe !, <http://www.solest.com/opinion/597.htm>

Der Spiegel: Stephen Jukes ..., in: Der Spiegel Online, 01.10.2001, Personalien, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,160040,00.html>

Sternberg, Ernest (1999): Transformations: the forces of capitalist change. In: Halal, William, E.; Taylor, K.B. (Hg.): 21st century economics. Perspectives of socioeconomics for a changing world, New York: St. Martin's Press

Stucky, Christina: Aids – Botswanas Trauma. In: Neue Zürcher Zeitung, 26.06.2001, 7

Sussmann, Gerald (1997): Communication, Technology and Politics in the Information Age. California/ London/ New Delhi

Thomas, Caroline (1997): Poverty, Development, and Hunger. In: Baylis, John, Smith, Steve (1997): The Globalization of World Politics. Oxford

Thranhardt, Dietrich (1998): Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland. Studien zu Migration und Minderheiten, Münster

Tibi, Bassam (1992): Die fundamentalistische Herausforderung. München

Tibi, Bassam (1999): Die neue Weltordnung. Berlin

Töpfer, Klaus (1999): Ökologische Krisen und politische Konflikte. In: Volle, Angelika; Weidenfeld, Werner (Hg.): Krisen, Kriege, Konflikte. Die Weltgemeinschaft vor neuen Gefahren. Bonn: Verlag für Internationale Politik, 55-61

Toal, Gerald (1999): De-Territorialized Threats and Global Dangers. Geopolitics and Risk Society, in: Newman, David (Hg., 1998): Boundaries, Territory and Postmodernity. London

Ulrich, Ralf (2000): Bevölkerungspolitik. In: Geographische Rundschau 53 (2000) H.2, 51-54

United Nations Development Programme (UNDP, 1999-2001): UN Human Development Reports 1999, 2000 und 2001, New York: Oxford UP, <http://www.undp.org/hdro/report/report.html>

United Nations Environment Programme (1999): Climate Change. Information Sheets, <http://www.unep.ch/conventions/info/ccinfokit/infokit-1999.htm>

United Nations Information Service: Press Release SG/SM 7642 28 - Secretary-General Says Important Contribution of Volunteers Often Overlooked, 28.11.2000, <http://www.un.org/News/index.html>

Vogler, John (1997): Environment and Natural Resources. In: White, Brian; Little, Richard; Smith, Michael (Hg.): Issues in World Politics. New York: St. Martin's Press, 222-245

Waltz, Kenneth N. (1999): Globalization and Governance. In PS: Political Science and Politics, Dez. 1999

Weber, Max (1971): Gesammelte politische Schriften. Tübingen; zitiert in: Nohlen, Dieter (Hg., 1998): Wörterbuch Staat und Politik. München

Weiss, Linda (1998): The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era, Cambridge, UK

Welling, Stefan; Kubicek, Herbert (2000): Measuring and Bridging the Digital Divide in Germany - Telecommunications Research Group. Bremen: University Bremen

White, Brian; Little, Richard; Smith, Michael (Hg., 1997): Issues in World Politics. New York: St. Martin's Press

The White House (2000): Defending America's Cyberspace. National Plan for Information Systems protection, Version 1.0, An Invitation to a dialogue, Washington D.C.

Whitelaw, Kevin (1998): Terrorists on the web. Electronic safe haven, in: U.S. News & World Report, 22.06.1998,  
<http://www.usnews.com/usnews/issue/980622/22rebw.htm>

Dr. Wieselhuber und Partner Unternehmensberatung (1997): Handbuch lernende Organisation. Wiesbaden: Gabler

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (1998): Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken. Jahresgutachten 1998, Berlin, Heidelberg: Springer,  
[http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg1998.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg1998.pdf)

World Bank (2000): World Development Report 1999/2000. New York: Oxford UP, <http://www.worldbank.org/wdr/2000/>

World Bank, Publikationen: <http://www.worldbank.org/>

World Bank Group, Human Development Network: Health, Nutrition and Population. Public Health at a Glance Fact Sheets,  
<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/HNP?Opendocument>

Zakis, Jeremy (1998): Usamah Bin Mohammad Bin Laden (Osama bin-Laden). Report of the Emergency Response and Research Institute,  
<http://www.emergency.com/bldn0798.htm>

Zakon, Robert H: The Internet Timeline.  
<http://www.zakon.org/robert/internet/timeline/>

Zint, Martin (2000): Zur Rolle der Medien in Konflikten. In: Friedrich Ebert Stiftung: Medien im Konflikt – Mittäter oder Mediatoren? Berlin, 25-30

Zürn, Michael; Brozus, Lars (1996): Kulturelle Konfliktlinien. In: Internationale Politik, Nr.12, 45 ff

## Folgende Arbeitspapiere sind bisher erschienen:

---

### 1997

#### Nr. 1

Klaus Segbers: Transformationen in Osteuropa. Handreichungen aus politikwissenschaftlicher Sicht (2. Auflage) (vergriffen, online: <http://userpage.fu-berlin.de/~oei/Outnow/Oeiap/1-97/Welcome.htm>)

#### Nr. 2

Christoph Zürcher: Krieg und Frieden in Tschetschenien.: Ursachen, Symbole, Interessen (vergriffen, online: <http://userpage.fu-berlin.de/~oei/Outnow/Oeiap/2-97/welcome.htm>)

#### Nr. 3

Simone Schwanitz: Transformationsforschung. *Area Studies* versus Politikwissenschaft? Plädoyer für einen akteurstheoretischen Ansatz

#### Nr. 4

Holger Schulze: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrumentarium zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse

#### Nr. 5

Stefanie Harter: Wirtschaftliche Transformation in Russland. Ein Netzwerkansatz

#### Nr. 6

Dietmar Müller: Regionalisierung des postsowjetischen Raumes

#### Nr. 7

Elke Fein; Sven Matzke: Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformationen in Osteuropa

#### Nr. 8

Gunnar Wälzholz: Nationalismus in der Sowjetunion. Entstehungsbedingungen und Bedeutung nationaler Eliten

#### Nr. 9

Lars Jochimsen: Russifizierung von Windows 95 (incl. Programme auf 2 Disketten)

#### Nr. 10

Elke Siehl: Pfadabhängigkeit und Privatisierung in Osteuropa. Die institutionenökonomische Perspektive

#### Nr. 11

Klaus Segbers: Transformations in Russia. A neoinstitutional interpretation

#### Nr. 12

Sergej Medvedev: Democracy, Federalism and Representation. Russian elections in retrospect

#### Nr. 13

Claudia Schmedt: Die Rolle des Dritten Sektors in Russland. Eine empirische Analyse

#### Nr. 14

Gesa Walcher: Funktionsbestimmungen des Dritten Sektors. Theoretische Erklärungsansätze

### 1998

#### Nr. 15

Klaus Segbers: Sowjeterbe und Globalisierung. Triebkräfte des nachsowjetischen Wandels

#### Nr. 16

Christoph Zürcher: Aus der Ostmoderne in die Postmoderne. Zum Wandel in der Früheren Sowjetunion

#### Nr. 17

Gerd Herzog: Schwäche als Stärke? Bargaining Power im RGW

#### Nr. 18

Klaus Segbers (Hg.): Transformationstheorien konkret. Wandel in der Ukraine, Belarus und Rußland

#### Nr. 19

Klaus Segbers (Hg.): Ost-West-Kompetenz als Ressource für Berlin?

### 1999

#### Nr. 20

Peter Born: Sektorale Akteure und Finanz-Industrie-Gruppen in Rußland

#### Nr. 21

Graham Stack: Neoinstitutionalist Perspectives on Regionalisation in Russia

#### Nr. 22

Alexandra Goujon: Nationalism in the Soviet and Post-Soviet Space. The Cases of Belarus and Ukraine

#### Nr. 23

Klaus Segbers; Simon Raiser; Björn Warkalla (Hg.): After Kosovo. A Political Science Symposium - Perspectives from Southern Italy

#### Nr. 24

Klaus Segbers (Hg.): Außenpolitikberatung in Deutschland

#### Nr. 25

Simon Raiser: Politische Gestaltung jenseits des Nationalstaats

### 2000

#### Nr. 26

Christopher Hoffmann: Vom administrativen Markt zur virtuellen Ökonomie. Rußlands scheinbare Transformation

#### Nr. 27

Klaus Segbers; Friedrich Brieger (Hg.): *e-scares*, or dissolving concepts in the wonderland of polisci

#### Nr. 28

Alexandra Quiring: Organisierte Kriminalität. Die informelle Institutionalisierung von Eigentumsrechten in Russland

#### Nr. 29

Wenke Crudopf: Russland. Stereotypen in der deutschen Medienberichterstattung

#### Nr. 30

Ansgar Baums: Normative Demokratiemodelle und Globalisierung.  
*Positano-Protokoll 2000: Constant Change. Political Science meets the Future.*

### 2001

#### Nr. 31

Jürgen Bruchhaus: Runet 2000. Die politische Regulierung des russischen Internet.

#### Nr. 32

Katja Patzwaldt: Die russische Leidensfähigkeit. Mythos oder rationales Verhalten ?

#### Nr. 33

Klaus Segbers; Kerstin Imbusch (Hg.): Designing Human Beings? Politikwissenschaftliche Annäherungen an eine neue Leitwissenschaft („Life Science“), Glossar: Mareike Robus.

#### Nr. 34

Thomas Alboth: Russifizierung von Windows 2000 (CD Rom)

#### Nr. 35

Klaus Segbers; Conny Beyer (Hg.): *Global Risks*. Eine Bestandsaufnahme.